

# Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus

**Petrus Kautto  
Jussi Kauppila  
Kirsi-Marja Lonkila**

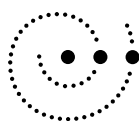


# Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus

**Petrus Kautto**  
**Jussi Kauppila**  
**Kirsi-Marja Lonkila**

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 15 | 2009  
Ympäristöministeriö  
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Seija Malin

Julkaisu on saatavana vain internetistä  
[www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristöministeriö  
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3492-0 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

## ESIPUHE

Selvitys tuottajavastuusääntelyn toimivuudesta ja kehittämistarpeista on laadittu ympäristöministeriön toimeksiannosta tausta-aineistoksi jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta varten. Selvitys on tehty Suomen ympäristökeskuksessa. Ohjausryhmässä ovat olleet ympäristöneuvos Olli Pahkala, yli-insinööri Hannu Laaksonen, ylitarkastaja Päivi Marttila ja ylitarkastaja Riitta Leinen ympäristöministeriöstä sekä ylitarkastaja Teemu Virtanen ja lakimies Annukka Lagerstam Pirkanmaan ympäristökeskuksesta.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun toteuttamisessa mukana olleita.

Helsingissä toukokuussa 2009

Ympäristöministeriö



## SISÄLLYS

<b>Esipuhe</b> .....	3
<b>I Johdanto</b> .....	7
1.1 Tuottajavastuun idea ja käsite.....	7
1.3 Tuottajavastuu Suomessa.....	19
1.2 Näkökulmia aiemmasta tutkimuksesta tuottajavastuun toimeenpanoon.....	9
1.3 Tuottajavastuu Suomessa.....	15
1.4 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen toteutus.....	18
<b>2 Clearing house -järjestelmä muissa maissa ja soveltuvuus Suomen tuottajavastuuseen</b> .....	20
2.1 Clearing house -käsite, edut ja ongelmat.....	20
2.2 Esimerkkimaita.....	21
2.3 Clearing house – miksi ja miten? .....	26
<b>3 Keräysverkoston sääntely</b> .....	29
3.1 Taustaa ja kysymyksenasettelua .....	29
3.2 SE-romun keräys.....	30
3.3 Esimerkkejä muista maista.....	31
3.4 Pakkausjätteen keräys ja jätehuolto .....	35
3.5 Päätelmiä .....	36
<b>4 Valvonnan keinot ja pakkokeinot</b> .....	37
4.1 Tuottajavastuun valvonnan kehittämistarpeet .....	37
4.2 Valvonnan tehostamisen vaihtoehdot.....	38
4.3 Sanktiomaksu.....	39
4.3.1 Esimerkkejä sanktiomaksuista.....	39
4.3.2 Yhteenvetoa: hallinnollisen sanktiomaksun mahdollisuudet ja rajat .....	44
4.4 Jakelijan rinnakkainen vastuu .....	45
<b>5 Päätelmiä ja toimenpide-ehdotuksia</b> .....	47
<b>Lähteet</b> .....	49
<b>Liite 1</b> <b>Tuottajavastuuta koskevan tietojärjestelmän (Clearing house)</b> <b>toimintaperiaatteet</b> .....	52
<b>Kuvailulehti</b> .....	53
<b>Presentationsblad</b> .....	54
<b>Documentation page</b> .....	55





# 1 Johdanto

## 1.1

### Tuottajavastuun idea ja käsite

Ensimmäiset ajatukset tuotteiden valmistajien jätehuoltovastuun laajentamisesta esitettiin jo 1970-luvulla, mutta laajemmin asiasta on keskusteltu ja tuottajavastuuta on toimeenpantu 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Tällöin Saksassa otettiin käyttöön ns. Vihreä Piste -järjestelmä pakkausjätehuollon organisoimiseksi. Käsitteen tuottajavastuu (Extended Producer Responsibility, EPR) esitteli ensi kertaa politiikantutkija Thomas Lindqvist vuonna 1990. Hänen mukaansa

*"Laajennettu tuottajavastuu on ympäristönsuojelustrategia, jonka tavoitteena on vähentää tuotteen kokonaisympäristövaikutuksia tekemällä tuotteen valmistaja vastuulliseksi tuotteen koko elinkaaresta ja erityisesti takaisinotosta, kierrätyksestä ja loppukäsittelystä. Tuottajavastuu toimeenpannaan hallinnollisen, taloudellisen ja informaatio-ohjauksen keinoja käyttäen. Näiden ohjauskeinojen kokoonpano määrittelee tuottajavastuun täsmällisen muodon."*  
(Lindqvist 2000) [Käännös PK]

Lindqvistin määritelmästä ilmenevät enemmän tai vähemmän suorasti tuottajavastuun keskeiset tavoitteet: *jätteiden erilliskeräämisen ja hyödyntämisen lisääminen, jätteen synnyn ehkäisy ja ympäristömyötäisen tuotesuunnittelun ja -kehityksen edistäminen* (ks. myös Tojo 2004). Näiden tavoitteiden taustalla voidaan nähdä pilaaja maksaa -periaatteen toteuttaminen ja pyrkimys ennaltaehkäisevään ympäristöpolitiikkaan. Tuottajavastuu on ainakin periaatteellisella tasolla myös osa laajempaa siirtymää ympäristöpolitiikassa: tuotannon päästöjen ja prosessien sääntelystä ollaan siirtymässä tuotelähtöiseen ympäristöpolitiikkaan (IPP, Integrated Product Policy; Euroopan yhteisöjen komissio 2001; 2003; Scheer & Rubik 2006; Dalhammar 2007), joka korostaa muun muassa elinkaariajattelua ja yritysten itseohjausta. Kiistanalaisempaa kuitenkin on se, onko tuottajavastuu lopulta ensisijaisesti jätehuolto- vai tuotepolitiikkaa, sillä käytännön toimeenpanossa jätenäkökulma on korostunut ja vaikutukset tuotesuunnitteluun ovat kiistanalaiset (ks. luku 1.2).

Alun alkaen tuottajavastuu on joka tapauksessa tuotepoliittinen periaate, jolla on pyritty perinteisen lopputuotteen ominaisuuksia määrittelevän sääntelyn (esim. RoHS-direktiivin<sup>1</sup> tai kemikaalilainsäädännön vaarallisten aineiden käyttöä koskevat

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/95/EY, annettu 27.01.2003 tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa, EYVL L37, 13.02.2003, s. 19–23. Direktiiviin on sittemmin tehty useita muutoksia.

rajoitukset) sijasta yritysten ja muiden toimijoiden ympäristöinnovoinnin kannustamiseen tarkemmin lopputuotteen ominaisuuksia määrittelemättä (innovointihallintaa). Kun jätehuoltokustannukset siirretään tuottajan maksettaviksi, on tällä periaatteessa kannuste kustannusten pienentämiseen (Lindhqvist 2001; Tojo 2004; Reina 1999). Tämä voi tapahtua muun muassa tuotteen materiaalien käyttöä vähentämällä, kierrätettävyyttä parantamalla tai pidentämällä tuotteen elinikää. Laajennetun tuottajavastuun periaatteen vahvuutena on toisin sanoen sen mahdollisuus vaikuttaa tuotteen koko elinkaareen luomalla kannustimia valmistajille (Tojo 2004).

Vaikka tuottajavastuun ensisijaiseksi tavoitteeksi on lainsäädännössään kirjattu jätteen synnyn ehkäiseminen<sup>2</sup>, periaate liitetään kuitenkin ennen kaikkea jätehuoltoon eikä niinkään tuotesuunnittelun kehitykseen. Tämä johtuu siitä, että tuottajavastuujärjestelmän toimeenpano käytännössä on koettu hankalaksi, ja useampien tavoitteiden, kuten tuotesuunnittelun, edistäminen tuottajavastuun kautta voi olla vaikeaa. Teoriassa tuottajavastuujärjestelmä kuitenkin antaa tuottajille kannusteita parantaa jatkuvasti tuotteiden laatua ympäristön kannalta. Parhaiten innovatiivisia ratkaisuja rohkaistaan antamalla yksityisten toimijoiden itse määrittää keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. (Tojo 2004, 18–19.) Käytännössä on kuitenkin kiistanalaista, saavutetaanko näitä hyötyjä tuottajavastuujärjestelmissä kustannustehokkaasti vai onko sittenkin kyse jätehuollon palvelutason parantamisen tuomista ympäristöhyödyistä.

Painotetaanpa sitten jäte- tai tuotenäkökulmaa, tuottajavastuuta sovelletaan nykyisin vaihtelevasti eri OECD-maissa muun muassa ajoneuvoihin, liuottimiin, pakkausmateriaaleihin, paperiin, paristoihin, renkaisiin ja sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin. Lisäksi joissakin maissa on käytössä vapaaehtoisuuteen perustuvia tuottajavastuun kaltaisia ohjelmia, esimerkiksi Ruotsissa toimistopaperin ja maatalousmuovin tuottajavastuu perustuu vapaaehtoisuudelle (Karjalainen 2008, 22).

Käsitteellisesti laajennettu tuottajavastuu on jaettavissa muutamiin peruselementteihin, jotka yhtäältä määrittelevät tuottajavastuun vähimmäisedellytykset, mutta toisaalta myös auttavat tunnistamaan eri tuottajavastuujärjestelmien välisiä eroja.

Vastuun tarkastelussa on erotettava

- *fyysinen (tai operatiivinen)* vastuu tuotteiden uudelleenkäytöstä ja jätehuollosta
- *informatiivinen vastuu* tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevan tiedon jakamisesta
- *rahoituksellinen vastuu* em. kustannuksista. (Tojo 2004, 12–13.)

Mainitut vastuun elementit on kirjattu myös 17.6.2008 hyväksytyn uuden jätedirektiivin 8 artiklaan. *Rahoituksellinen vastuu on oleellisin tuottajavastuun tavoitteiden saavuttamisen kannalta, ja siksi sitä on pidettävä järjestelmän perustunnusmerkistönä.* Fyysinen vastuu jätehuollosta sen sijaan voidaan antaa jollekin ulkopuoliselle (julkiselle tai yksityiselle) operaattorille, ilman että tuottajavastuun alkuperäisidea kärsii. Vastuun toteuttaminen – esimerkiksi tuotteiden erottelu – vaatii tietoa tuottajilta. Tuottaja tietää tuotteensa ominaisuudet ja on parhaassa asemassa jakaakseen ja kerätäkseen tarvittavaa tietoa viranomaisille ja kuluttajille.

Vastuu voi olla kollektiivista ja yksilöllistä: *kollektiivinen* vastuu kohdentuu jonkun tietyn tuotteen tai tuoteryhmän tuottajiin kollektiivina, *yksilöllisessä* vastuussa jokainen yksittäinen tuottaja vastaa juuri omien tuotteidensa jätehuollosta ja/tai niistä aiheutuvista kustannuksista. Fyysinen vastuu voidaan hoitaa kollektiivisesti *tuottajayhteisön* kautta, joka ottaa maksua vastaan tuottajien velvoitteet hoidettavakseen (Tojo 2004). Tällöinkin rahoitusvastuu voi silti olla yksilöllinen (ks. jäljempänä

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi jätelain (1072/1993) 18 a § 2 momentti.

vastuun toteuttamisesta). Tuottajilla on periaatteessa yksilöllinen vastuu kerätä ja tarjota informaatiota tuotteistaan, kuten vaarallisten aineiden sijainnista ja käytetyistä materiaaleista, koska sillä on ainoana tahona tarpeeksi tietoa asiasta. Kollektiivinen vastuu informaatiosta on käytännöllinen ratkaisu tietyntyyppisen informaation koaamisessa ja jakamisessa. Tällaista tietoa on esimerkiksi tuottajavastuujärjestelmän toiminta, keräyspaikkojen sijainti jne. (Tojo 2004, 273.)

Olipa tuottajavastuu sitten kollektiivista tai yksilöllistä, tuottajat siirtävät jätehuollon kustannukset tuotteiden hintoihin ja ne tulevat siten lopulta aina kuluttajan maksettaviksi. Periaatteessa toimivassa tuottajavastuussa taitavimmin tuotesuunnittelun hoitanut ja tehokkaimmin jätehuollon ja kierrätyslogistiikan organisoinut tuottaja säästää verrattuna muihin tuottajiin.

## 1.2

### **Näkökulmia aiemmasta tutkimuksesta tuottajavastuun toimeenpanoon**

Suhteessa sen laajaan toimeenpanoon eri aloilla ja eri maissa, tuottajavastuuta on tutkittu verrattain vähän. Varsin huomattava osa tutkimuksesta on tehty Lundin yliopiston IIIIEE-tutkimuslaitoksessa (mm. Lindhqvist 2000; Tojo 2000; 2001; 2003; 2004; Tojo ym. 2006; Rossem ym. 2006a; 2006b). Tähänastinen tutkimus on lisäksi keskittynyt lähinnä sähkö- ja elektroniikkaromua koskeviin järjestelmiin (Ks. kuitenkin myös Røine 2005; Pira & Ecolas 2005). Etenkin Euroopan yhteisöjen komissio on teettänyt useita tutkimuksia ns. WEEE-direktiivin<sup>3</sup> toimeenpanosta (Savage ym. 2006; Sandler ym. 2007; Bogaert ym. 2008).

Perusteellisempi tutkimus suomalaisten järjestelmien piirteistä ja niiden vaikuttavuudesta puuttuu, vaikka joitakin selvityksiä aihepiiristä onkin olemassa. Järjestelmien varhaisessa analyysissä (Kotro 1999; Kautto ym. 2000) on todettu kansallisten järjestelmien edistäneen jossain määrin kierrätystä ja muuta hyödyntämistä, mutta vaikutusten arviointia vaikeutti järjestelmien toimeenpanosta kulunut vähäinen aika ja tuotekehitykseen liittyvien muutosten arvioinnin ongelmallisuus. Vuonna 2002 valmistuneessa tuotekehityksen ja ympäristöasioiden yhteyttä suomalaisyrityksissä selvittäneessä tutkimuksessa todettiin, että ulkomaiset järjestelmät ja direktiivien ennakointi olivat edistäneet ympäristöasioiden integrointia tuotekehitykseen (Kautto ym. 2002; ks. myös Kautto 2006). Lainsäädännön ennakkoinnin merkitys korostuu myös Miia Jylhän (2004a) pro gradu -työssä tuottajavastuusta huonekaluteollisuudessa.

Taulukossa 1 on pääpiirteittäin pyritty kokoamaan muutamien keskeisten viime vuosina tehtyjen tuottajavastuututkimusten tuloksia. On kuitenkin huomattava, että tehdyt työt perustuvat osin erilaisille tavoille käsitteellistää tuottajavastuuta ja arvioida niiden vaikutuksia. Tutkimusten kattava yhteenveto ja niiden tulosten vertaileminen vaatisi oman analyysinsä. Useat Lundin yliopistossa tehdyt työt lähtevät edellä esitellystä erottelusta yksilöllisen ja kollektiivisen tuottajavastuujärjestelmän välillä, mutta kuten van Rossem ym. (2006b, 3–4 ja 12) itsekin toteavat, voi yksilöllinen rahoituksellinen tuottajavastuu toteutua myös kollektiivisesti organisoidussa järjestelmässä. Yksilöllinen tuottajavastuu ei siis edellytä, että yksittäinen tuottaja perustaa oman keräys- ja kierrätysjärjestelmänsä. Toisin sanoen jakoa ei voida pitää absoluuttisena vaan esimerkiksi luvussa 2 esitelty clearing house -järjestelmä voidaan nähdä yrityksenä viedä kollektiivisesti organisoituja järjestelmiä suuntaan, jossa tuottajien vastuu jätehuollon rahoittamisesta toteutuu mahdollisimman yksilöllisesti. Savage

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/96/EY, annettu 27.01.2003 sähkö- ja elektroniikkaromusta, EYVL L 37, 13.02.2003, s. 24–38.

ym. (2006, 35) puolestaan jakavat jäsenmaiden omaksumat tuottajavastuumallit kansallisiin kollektiivisiin järjestelmiin (monopoli) ja kilpailuun perustuva clearing house -malleihin. On kuitenkin huomattava, että tällainen jako ei kata kaikkia mahdollisia tuottajavastuumalleja. On mahdollista, että tietyllä tuottajavastuualalla on useita keskenään kilpailevia tuottajayhteisöjä, mutta ei clearing-mekanismia. Tällainen tilanne on nykyisin esimerkiksi Suomessa SER-tuottajavastuussa. Lisäksi Savagen ym. (2006, 35) jaottelu kytkee kilpailun vain clearing house -malleihin, vaikka kilpailua voi esiintyä myös monopolimallissa tuottajayhteisön kilpailuttamien operaattoreiden välillä. Voidaan jopa väittää, että erityisesti pienellä markkina-alueella yksi vahva tuottajayhteisö pystyy luomaan enemmän kilpailua operaattoreiden välille kuin monta pientä tuottajayhteisöä, joita operaattorit pystyvät kilpailuttamaan.

Taulukko 1. Joidenkin viime vuosina tehtyjen tuottajavastuututkimusten tuloksia.

Tutkimus	Tutkimuksen kohde	Keskeiset tulokset
Tojo (2004) (yhteenvedo myös aiemmista töistä: Tojo (2000; 2001; 2003)	Autojen, paristojen ja SE-laitteiden tuottajavastuu Hollannissa, Japanissa, Ruotsissa ja Sveitsissä (materiaalivirran loppupään toimet (keräys, lajittelu, hyödyntäminen, valvonta ja toimeenpano) toimeenpannaan olemassa olevissa järjestelmissä sekä vertailu yksilöllisen ja kollektiivisen vastuun järjestämisen välillä	<p>-Elinkaariajattelu on levinnyt kaikkien tutkittujen valmistajien kohdalla ja etenkin suunnittelussa oli tapahtunut muutoksia: vaarallisten aineiden käyttöä oli vähennetty ja materiaalien uudelleenkäyttöä ja kierrätystä oli lisätty.</p> <p>- Materiaalivirran loppupään infrastruktuuriin ja palautemekanismin muutosten kohdalla vaihtelu oli suurempaa, eivätkä tulokset olleet yhtä selviä.</p> <p>- Mitä enemmän tuottajalla on valtaa alavirran infrastruktuuriin, sitä todennäköisemmin se toimii resurssitehokkuuden suhteen ylemmällä asteella eli esimerkiksi dematerialisaation edistämiseksi.</p> <p>- Valmistajat kokivat muutoksia rajoittavana tekijänä epävarmuuden ja hallinnan puutteen alavirran infrastruktuurista, mikä esti heitä lisäämästä uudelleenkäyttöä ja tekemästä muutoksia suunnittelussa.</p> <p>- Tuottajavastuupolitiikan keinoista vaikuttavimpana voidaan pitää materiaalirajoituksia ja -kieltoja. Tuottajavastuujärjestelmän vaatimuksilla ja standardeilla oli myös vaikutusta, sillä ne synnyttivät kommunikaatiota eri toimijoiden kesken. Koska kuluttajat eivät tässä suhteessa ole esittäneet tuottajille juurikaan vaatimuksia, lainsäädännölliset keinot on nähty erittäin onnistuneena ja toimintaa nopeuttavana ratkaisuna. Tuottajien mukaan ne myös selventävät osapuolten rooleja. Myös ennakoitu lainsäädäntö vaikuttaa vahvasti tuottajien toimiin, etenkin jos tulevan lainsäädännön sisältö ja aikamittakaava on jossain määrin selvillä.</p> <p>- Tuotteiden erottelu ja tuottajan kontrolli tuotteistaan on huomioitava kun arvioidaan tuottajan fyysisen vastuun lajia. Tuotteet voidaan erotella toisistaan joko merkin tai ominaisuuksien perusteella. Yksilöllisen vastuun toimivuuden kannalta erottelu tuotteen ominaisuuksien, kuten materiaalien käytön, perusteella olisi suositeltavaa – tällöin tuotteiden olisi hyödyllistä kantaa mukanaan tietoa niiden ominaisuuksista. Myös tuotteiden erottelun ajankohta vaikuttaa vastuuseen. Ne voidaan erotella kerättäessä loppukäyttäjiltä, välittävissä keräyspaikoissa tai hyödyntämispaikoissa. Erottelun ajoitukseen vaikuttavat mm. tuotteen loppuarvo ja käyttökelpoisuus sekä tuottajien halu perustaa omaa alavirran infrastruktuuria. Tuottajan kontrolli tuotteistaan taas toteutuu, kun tuottajat osallistuvat tuotteidensa hyödyntämiseen.</p> <p>- Tärkeää tuottajavastuujärjestelmien toimeenpanossa on se, että ne mahdollistavat yksilöllisen vastuun. Vastuu vanhoista tuotteista tai kollektiivisten järjestelmien käyttö eivät Tojon mukaan saisi estää tuottajaa päätyästä tuottajavastuun yksilölliseen toteuttamiseen.</p> <p>- Omien kierrätysasemien perustaminen ei ole välttämätöntä yksilöllisen vastuun toteutumiseksi. Olennaista on juuri erottelu ja tuottajan kontrolli tuotteistaan niiden poistuttua käytöstä. Tärkeää on siis, että tuotteet kantavat informaatiota mukanaan. Vain erottamalla tuotteet toisistaan on mahdollista, että tuottajat maksavat tuotteidensa todelliset kierrätyskustannukset. Ylävirran vaikutusten kannalta olennaista on, kuinka tuottajat maksavat kustannukset tuotteistaan – paras ratkaisu on, että tuottajat todella maksavat tuotteidensa todelliset kierrätyskustannukset yhteisen maksun sijaan.</p> <p>- Metodologisena vahvuutena selkeän interventiteorian laatiminen arvioinninkohteelle.</p>

Veerman (2004)	Tuottajavas- tuujärjestelmät Alakomaissa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksilöllinen keräysjärjestelmä on vaikea ja epäkäytännöllinen toteuttaa, mm. kilpailun kannalta oleellista tarjota tuottajille mahdollisuus perustaa omat keräys- ja käsittelyjärjestelmänsä.</li> <li>- Käytännössä tuotteita ei kannata erotella kierrätettävyyden tai ominaisuuksien, vaan tuotteen tyypin perusteella (monimutkaisempaa erottelujärjestelmää on vaikea perustaa eivätkä useimpien samantyyppisten tuotteiden kierrätyskustannukset eroa merkittävästi toisistaan eli tarkempi erottelu ei tarjoa kannustimia kierrätykseen eikä kuluttajalle, koska jätehuollon osuus koko tuotteen hinnasta on pieni).</li> <li>- Alankomaissa ICT-laitteet poikkeus ja tällöin rahoitus perustuu kierrätyksen todellisille kustannuksille. Tämäkin toimii, mutta vaatii huomattavasti enemmän tietoa tuotteista kuin yksinkertainen erottelujärjestelmä.</li> <li>- Tuotteiden mukana kulkeva elektroninen tieto voisi tulevaisuudessa yksinkertaistaa erottelua.</li> <li>- Tuottajavastuujärjestelmä ei ole vaikuttanut jätteen synnyn ehkäisyyn, mutta on lisännyt jätteiden keräystä ja kierrätystä voimakkaasti.</li> <li>- Kollektiivisten tuottajaorganisaatioiden koko ja markkinaosuus mahdollistavat tehokkaan keräyksen ja hyödyntämisen laajemmin kuin yksittäisten yritysten organisoima toiminta.</li> <li>- Kollektiivinen PAYG-järjestelmä<sup>4</sup> paras hoitaa rahoitus, koska tuottajat kantavat vastuun uusien tuotteiden ohella samalla myös vanhoista ja ns. orvoista tuotteista.</li> </ul>
Savage ym. (2006)	Lähestymis- tavat WEEE- direktiivin toimeenpa- nemiseksi eri jäsenmaissa ja näiden arvi- ointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WEEE-direktiivillä on merkittäviä vaikutuksia markkinoihin, mutta näiden vaikutusten arviointi oli liian aikaista tutkimuksen tehoketkellä.</li> <li>- Direktiivi rohkaisee tuottajia optimoimaan sisäisen logistiikkansa ja kierrätysjärjestelmänsä ja näin tekemään jätelogistiikkaa kilpailuedun, mutta sen vaikutusten pk-yrityksille myönnettiin laajalti olevan kohtuuttomat. Toisaalta suuret yritykset eivät kuitenkaan saa tästä suurta kilpailuetua kollektiivisten järjestelmien dominoidessa jäsenmaissa.</li> <li>- Onnistunutta tuottajavastuujärjestelmää luonnehtivat neuvotteluprosessi eri osapuolten kanssa, paikallisen kontekstin huomioon ottaminen, olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen, arvioiminen vasta, kun järjestelmä on rakennettu ja toiminnassa, kulujen ja ympäristövaikutusten tasapainottaminen, tuottajayhteisöjen eurooppalaistuminen, kuluttajan tietämys, mahdollisuus rangaista vapaamatkustajia, tehokas lajittelu- ja rahoitusjärjestelmä ja eri sektorien erilaisten rahoitustarpeiden tunnistaminen: näkyvä maksu vai markkinaosuus.</li> <li>- Erimielisiä kyselyyn osallistuneiden keskuudessa oltiin siitä kuinka oleellista onnistuneen järjestelmän kannalta on kansallisen kollektiivisen järjestelmän ja hallintoelimen takaaminen.</li> <li>- Kansallisten mallien muotoiluun ovat vaikuttaneet mahdollinen aiemmin luotu (kollektiivinen) järjestelmä, etäisyydet ja maantiede, väestön koko ja asumistiheys, työvoimakustannukset, tuotteen tyyppi ja SER:n määrä, järjestelmän voimassaolon kesto, raportointitiedon laatu ja standardisointi sekä kuluttajien käyttäytyminen ja tietoisuus.</li> <li>- Lainsäädännön yksityiskohdat on usein jätetty teollisuuden hoidettavaksi.</li> <li>- Pienissä maissa rinnakkaisten järjestelmien ylläpitäminen ei ole kannattavaa.</li> </ul>

<sup>4</sup> Kaikissa Alankomaiden tuottajavastuujärjestelmissä rahoitus hoidetaan pay-as-you-go-järjestelmällä (PAYG), jolloin tulot käytetään kuluihin samana vuonna hävitetyistä tuotteista. Kerätyt varat eivät siis vastaa todellisia kierrätyskustannuksia, vaan usein ne ovat jopa kaksi- tai kolminkertaiset verrattuna vuosittaiseen kulutukseen. Varojen kasautuminen on ongelma kuluttajan näkökulmasta, jolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa maksun suuruuteen tai siihen, kuinka se käytetään. Valtio kontrolloi varojen suuruutta ja sitä, että varoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mitä varten ne on kerätty, mutta ei puutu jätehuoltomaksun (waste disposal levy) käyttötapaan eikä toimien tehokkuuteen. (Veerman 2004, 141.)

<p>van Rossem &amp; Tojo &amp; Lindhqvist (2006a; 2006b)</p>	<p>WEEE-direktiivin yksilöllisen tuottajavastuun toimeenpano EU:n jäsenmaissa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WEEE-direktiivin tavoitteena oli myös vaikuttaa tuotteiden ympäristöystävälliseen suunnitteluun. Tämä vaikutus on kuitenkin käytännössä mitätöity, sillä vaikka kaikki jäsenmaat sallivat yksilöllisen tuottajavastuun tai useamman tuottajayhteisön järjestelmän lainsäädännössään, käytännössä yritykset perustaa oma järjestelmä lannistetaan useissa maissa muun muassa siksi, että viranomaisten hallinnollista taakkaa halutaan vähentää.</li> <li>- Kollektiiviset järjestelmät ovat tähän mennessä tehokkain tapa täyttää direktiivin velvoitteet. Toisaalta Clearing house -mallista ei ollut kokemuksia tutkimusta tehdessä (!). Arviointia vaikeutti se, että useimmat järjestelmistä oli juuri perustettu.</li> <li>- PAYG-järjestelmän ja takautuvasti varoja käyttävän järjestelmän toimintakyvyssä oli joitakin eroja, mutta raportissa ei eritellä selkeästi kumman järjestelmän eduksi.</li> <li>- Järjestelmä, joka mittaa romun todelliset kuljetus-, kierrätys- ja käsittelykustannukset, on kiistatta monimutkainen ja kallis. On päätettävä, minkä tasoinen vastaavuus on riittävä, ja tasapainoiltava tehokkuuden ja kompleksisuuden välillä.</li> <li>- Mallien välillä oli suurta vaihtelua tiedotuksen ja markkinoinnin suhteen, ja siten myös kuluttajien tietämyksessä järjestelmistä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta suoraan keräysvolyyymiin, sillä korkeimman kuluttajatietämyksen maat eivät ole niitä, joissa kerätään eniten SER:ä.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksilölliseen vastuuseen perustuvien järjestelmät ovat vaikuttaneet merkittävimmin tuotesuunnitteluun.</li> <li>- Tuottajavastuujärjestelmän tulee täyttää tiettyjä vaatimuksia, jotta se johtaisi muutoksiin tuotesuunnittelussa. Sen on tarjottava tuottajille kannustimia muuttaa tuotteidensa suunnittelua eroteltujen käsittelykustannusten kautta ja pitkäikäisten tuotteiden, kuten sähkö- ja elektroniikkalaitteiden, kohdalla on tärkeää taata rahoitus myös tulevan jätteen käsittelylle. Yksilölliselle tuottajavastuulle perustuva järjestelmä tarvitsee rinnalleen siis toisen järjestelmän hoitamaan ”orpojen” tuotteiden käsittelyä.</li> <li>- PAYG -järjestelmä ei tarjoa kannustimia suunnittelun muutoksille. Sen sijaan kirjoittajat suosittelevat todellista rahallista takuuta. Tällöin jokainen tuottaja maksaa rahallisen takuun orpojen tuotteiden käsittelystä riippumatta kuuluuko hän kollektiiviseen järjestelmään vai ei, ja järjestelmästä poistuminen ja siihen liittyminen on mahdollista.</li> <li>- Lähes kaikki jäsenmaat ovat vaikeuttaneet yksilöllisten vastuujärjestelmien kehittymistä (ks. Sandler ym. 2007).</li> <li>- Ongelmana on, että vain osa jäsenmaista on WEEE-direktiiviä toimeenpannessaan erotellut tuottajavastuulainsäädännössään vanhat ja uudet tuotteet.</li> <li>- Lisäksi vaatimukset rahallisista takuista ovat riittämättömiä, eivätkä keräys- ja kierrätysvaatimukset ole riittävän kunnianhimoisia. Myös vastuun jakaminen kunnille toimii tukena kollektiivisesti järjestetyille tuottajavastuulle</li> </ul>
--	---	--

Sandler ym. (2007)	WEEE-direktiivin toimeenpano	<p>- WEEE-direktiivin vahvuuksia ja heikkouksia arvioitaessa useimmat tutkimukseen osallistuneet toimijat tukivat direktiivin pääasiallisia tavoitteita, ja vaikka kierrätys- ja hyödyntämistavoitteisiin oltiin useimmiten tyytyväisiä, ne nähtiin myös epäonnistuneina: tavoitteet eivät ole tarpeeksi haastavia toisille maille, kun taas toisille niiden saavuttaminen on mahdotonta ilman SER:n maahantuontia.</p> <p>- Direktiivin vahvuuksina pidettiin mahdollisuutta käyttää kierrätyskustannukset ilmaisevaa näkyvää maksua, ja uusien tuotteiden kohdalla vastuuta ainoastaan omista jätteistä sekä tuottajan (vähintään teoreettista) mahdollisuutta valita yksilöllisen ja kollektiivisen tuottajavastuujärjestelmän välillä. Myös pakollinen, rahallinen takuu nähtiin vahvuutena ja sen laajempia käyttömahdollisuuksia toivottiin.</p> <p>- Direktiivin heikkouksina tuottajien enemmistö piti sen harvoja kaupallisia mahdollisuuksia – uudet velvollisuudet nähtiin pelkästään taakkana. Tarvetta parannuksille nähtiin ennen kaikkea määritelmien (tuottaja, valmistaja, maahantuoja) ja standardien yhtenäistämiseen jäsenmaiden välillä.</p> <p>- Tuottajavastuuta koskevan lainsäädännön ja järjestelmät tulisi suunnitella niin, että ne lisäävät kannustimia parempaan tuotesuunnitteluun. Tällöin oleellista on, että tuottajat todella kantavat yksilöllisen rahallisen vastuun tuotteistaan.</p> <p>- WEEE-direktiivi määrää, että tuottajat maksavat omien, uusien tuotteidensa käsittelyn. Halutessaan tuottajat voivat hoitaa vastuun kollektiivisesti, mutta tuottajia ei voida velvoittaa maksamaan muiden tuottajien SER:sta. Tuotteiden pitkäikäisyyden (ja tästä aiheutuvan niin sanotun orpojen tuotteiden ongelman) takia tuottajilta vaaditaan rahallista takuuta sen varalle, että ne poistuvat markkinoilta. Takuiden käytännön toteuttaminen vaihtelee myös eri jäsenmaissa. Tuottajayhteisöön liittyminen on usein halvin vaihtoehto: useimmissa jäsenmaissa riittävä takuu on, että tuottaja kuuluu tuottajayhteisöön, jolloin tuottajat vapautuvat velvollisuudesta maksaa erillinen takuu. Niiden tuottajien, jotka haluavat toimia itsenäisesti, on annettava takuu muutoin (suljettu pankkitili, kierrätysvakuutus). Yksilöllinen takuu on siis usein huomattavasti kalliimpi ratkaisu kuin kollektiivinen.</p> <p>- van Rossem, Tojo &amp; Lindhqvist (2006b) tulkitsevat direktiivin 8 artiklan 2 kohdan tarkoittavan velvoitetta toteuttaa yksilöllinen tuottajavastuu uusien laitteiden osalta. Jäsenmaat ovat tulkinneet artiklaa 8 eri tavoin.<sup>5</sup> Osa jäsenmaista velvoittaa tuottajat rahoittamaan omista (uusista) tuotteistaan muodostuvan jätteenkäsittelyn, osassa tilanne on vähintäänkin tulkinnanvarainen (Sandler ym. 2007, 35–41).</p> <p>- WEEE-direktiivin parantamiseksi tuottajalla tulee säilyttää mahdollisuus valita yksilöllisen ja kollektiiviseen vastuuseen perustuvan järjestelmän välillä, tuottajien rekisteröimistä, heiltä vaadittavaa raportointia sekä määritelmiä tulee yhdenmukaistaa eri jäsenmaissa, samoin pitää yhdenmukaistaa tuottajien rahalliset velvollisuudet kilpailun kannalta tasapuolisen toimintakentän luomiseksi - ratkaisu voisi olla, että kaikki tuottajat maksavat SER:n keräyksestä (eivät vain ne, jotka perustavat omat keräysjärjestelmänsä). Raportissa kannustetaan myös luomaan ylikansallinen ”eurooppalainen” lähestymistapa, esim. eurooppalaisen kansallisten rekisterien verkosto<sup>6</sup>.</p>
--------------------	------------------------------	---

<sup>5</sup> Suomessa vastuunjakoa koskeva säännös oli ennen 25.4.2008/277 muutosta varsin tulkinnanvarainen. Nyt tuottajat näyttäisivät kuitenkin olevan (yksilöllisesti) vastuussa itse markkinoille luovuttamiensa tuotteiden jätehuollosta. Ns. historiallisen ja ”orpojen” tuotteiden osalta vastuu on kuitenkin luonteeltaan kollektiivista.

<sup>6</sup> Tällainen eurooppalainen WEEE-rekisterien verkosto (the European WEEE Registers Network, EWRN) on perustettu, mutta Pirkanmaan ympäristökeskuksen edustajien mukaan sen toiminta on ollut ongelmallista sellaisten maiden (kuten Suomen) näkökulmasta, joilla on viranomaisten ylläpitämä rekisteri.



## Tuottajavastuu Suomessa

Suomessa tuottajavastuuta on käytetty ympäristöpoliittisena ohjauskeinona vuodesta 1996 lähtien, jolloin tuli voimaan tuottajavastuulle perustuva valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä. Toistaiseksi tuottajien vastuulle on annettu joko osittain tai kokonaan keräyspaperin, pakkausten, paristojen ja akkujen, renkaiden, romuajoneuvojen sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuolto. Näistä viimeksi on tullut voimaan valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista 26.9.2008. Tuottajavastuun perusteista on säädetty jätelaissa (JäteL muutos 452/2004, voimaan 1.9.2004; pienempiä muutoksia 1040/2004; 277/2008). Keskustelua on käyty tuottajavastuun ulottamisesta koskemaan muitakin tuoteryhmiä, muun muassa huonekaluja. Tässä selvityksessä rajaudutaan kuitenkin nykyisten järjestelmien tarkasteluun. Voimassaoleva jätelaki (1072/1993) mainitsee tuottajavastuun yleisinä tavoitteina:

*"...luonnonvarojen kestävän käytön sekä kestävän tuotannon ja kulutuksen periaatteiden mukaisesti:*

- 1) tehostaa jätteen syntyminen ehkäisemistä ja tuotteiden uudelleenkäyttöä;*
- 2) tehostaa jätteenä käytöstä poistettavan tuotteen tai sen osan uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon järjestämistä;*
- 3) vähentää kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrää ja haitallisuutta sekä jätteistä aiheutuvaa vaaraa tai haittaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle."*

Vastuulliset tuottajat on määritelty kunkin tuottajavastuun alaisen tuoteryhmän osalta erikseen jätelaissa 3 a luvun 18 b §:ssä. Pääsääntöisesti tuottajalla on tarkoitettu tuotteen ammattimaista valmistajaa tai maahantuoja. Tuottajat voivat huolehtia velvollisuuksistaan myös yhteistoiminnassa muiden tuottajien kanssa perustamalla tuottajayhteisön (oikeuskelpoinen yhteisö tai säätiö), liittymällä olemassa olevaan tuottajayhteisöön tai sopimalla velvollisuuksien hoidosta tuottajayhteisön kanssa. Tuottajat ovatkin Suomessa vastanneet velvoitteistaan pääosin tuottajayhteisöjen kautta. Jätelain 3 a luvun 18 g §:ssä on säädetty, että "velvoitteet on jaettava tuottajien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen." Tuottajayhteisöillä on niin ikään lakiin perustuva velvollisuus ottaa jäsenikseen uudet tuottajat. Yhteisöjen on otettava tasapuolisesti huomioon kaikki "taloudelliset toimijat ja heidän asianmukaiset toimintamahdollisuutensa kyseisillä markkinoilla tehdessään sopimuksia uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon käytännön järjestämisestä". Jätelain 18 g §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voisi "päätoimikseen velvoittaa tietyllä tuotealalla toimivat tuottajayhteisöt ja tuottajat yhteistoimintaan", mutta tämän keinon käyttö on koettu ongelmalliseksi ja säännöksen voi katsoa olevan käytännössä *desuetudo* eli kuollut kirjain.

Kaikkia tuottajavastuun alaisia tuoteryhmiä koskevat jätelain 3 a luvun yleiset säännökset tuottajavastuusta. Näiden mukaan tuottaja on velvollinen edistämään tuotteiden uudelleenkäyttöä ja järjestämään käytöstä poistettavan tuotteen tai sen osan uudelleenkäytön sekä hyödyntämisen ja muun jätehuollon ja vastaamaan siitä aiheutuvista kustannuksista. Tuottajan velvollisuus koskee tuottajan itse markkinoille luovuttamia tuotteita ja markkinoille luovutettujen tuotteiden määrään tai markkinaosuuteen nähden kohtuulliseksi katsottavaa osuutta kaikista niistä vastaavista markkinoille luovutetuista tuotteista riippumatta tuotteiden markkinoille luovuttamisen ajankohdasta. (Jätelain muutos 25.4.2008/277). Käytetyille tuotteille on organisoitava koko maan kattava vastaanottoaikkien verkosto. Tuottajan ja tuottajayhteisön tulee lisäksi ilmoittautua Pirkanmaan ympäristökeskuksen tuottajatiedostoon. Tuottajien

velvollisuuksiin kuuluu myös erikseen määrättyjen tietojen toimittaminen Pirkanmaan ympäristökeskukselle ja tarpeellisen tiedotuksen ja neuvonnan järjestäminen tarvittaessa yhteistyössä kunnan kanssa.

## 1. Renkaat

Ensimmäinen tuottajavastuulle perustuva valtioneuvoston päätös on 1.6.1996 voimaan tullut Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995; muutettu 583/2004). Siinä tavoitteeksi on asetettu, että vuosittain käytöstä poistetuista renkaista hyödynnetään 90 %. Tavoitteen saavuttamisessa on onnistuttu vaihtelevasti, joinakin vuosina se on saavutettu, mutta esimerkiksi vuosina 2006 hyödynnettiin 77 % ja vuonna 2007 81 %. Vastuu tavoitteen saavuttamisesta on annettu renkaiden tai renkailla varustettujen ajoneuvojen tai laitteiden ammattimaisille valmistajille, maahantuojille ja renkaiden pinnoittajille. Päätöksen vaatimuksiin vastaamiseksi tuottajat ovat perustaneet North Re-Tyre Oy:n ja Suomen Rengaskierrätys Oy:n. Jätelaissa on annettu renkaisiin liittyviä velvoitteita myös muille toimijoille. Renkaiden myyjän on otettava renkaiden ostajalta käytöstä poistetut renkaat vastaan.

## 2. Pakkaukset

Voimassa olevista tuottajavastuu-järjestelmistä laajimpaan joukkoon toimijoita kohdistuu pakkauksia ja pakkausjätteitä koskeva tuottajavastuu. Sen perustana on Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997; muutettu 1025/2000; 987/2004 ja 817/2005), jolla toimeenpannaan EY:n pakkausedirektiivi (94/62/EY) ja sen muutokset (keskeisenä 2004/12/EY). Päätös tuli voimaan 1.12.1997. Tuottajaksi on määritelty ammattimaiset tuotteiden pakkaajat tai pakattujen tuotteiden maahantuojat<sup>7</sup>. Tältä osin pakkauksia koskeva tuottajavastuu eroaa muista tuottajavastuujärjestelmistä, sillä vastuullisia eivät ole tuotteiden valmistajat (tässä tapauksessa pakkausten valmistajat), vaan niiden ensimmäiset käyttäjät. Säädöksen ohjausvaikutus on siten välillisempi kuin muiden tuottajavastuujärjestelmien.

Tavoitteeksi on päätöksessä asetettu yleisesti pakkausjätteen synnyn ehkäisy, pakkausten uudelleenkäyttö ja pakkausjätteen hyödyntäminen. Vuosille 1997–2001 asetetut hyödyntämistavoitteet on saavutettu lukuun ottamatta muoville asettua kierrätystavoitetta, josta jäätii hieman vuosina 2003 ja 2005. Direktiivimuutoksen myötä tavoitteet kuitenkin kiristyivät ja uudet tavoitteet tulee saavuttaa vuoden 2008 loppuun mennessä. Samalla asetettiin ensimmäistä kertaa tavoite puupakkausten kierrätykselle, mikä on koettu Suomessa ongelmalliseksi. Käytännössä suurin osa tuottajista on hoitanut vastuunsa materiaalikohtaisten tuottajayhteisöjen ja niiden yhteisen palveluyrityksen (Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy) kautta.

Jätelaissa 18 j §:n mukaan pakkauksia ja pakkausjätteitä koskeva tuottajavastuu on osittaista. Jätelain mukaan "tuottajan tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että kaikesta pakkausjätteistä hyödynnetään keskimäärin yhteensä 61 painoprosenttia". Muilta osin pakkausjätteen jätehuolto jää jätteen haltijan ja kunnan vastuulle, jolloin kustannukset kantaa viime kädessä kuluttaja jätehuoltovaiheessa<sup>8</sup>. Eri pakkausmateriaaleille asettuja hyödyntämistavoitteita on täsmennetty Valtioneuvoston asetuksella pakkauksista ja pakkausjätteestä (817/2005). Yleisten pakkauksia koskevien säädösten ohella on juomapakkauksille palautusjärjestelmästä säädetty tarkemmin.

<sup>7</sup> Pakkaajille asetuista velvoitteista on osittain vapautettu pakkaajat, joiden liikevaihto on edellisellä vuonna ollut alle 1 000 000 euroa.

<sup>8</sup> Kuten jo edellä on käynyt ilmi, kantaa kuluttaja tietenkin kustannukset kaikissa tapauksissa, mutta kustannukset sisältyvät hyvin toimivassa tuottajavastuujärjestelmässä jo tuotteen ostohintaan.

### 3. Keräyspaperi

Valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998; muutettu 584/2004) tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Tavoitteeksi on asetettu, että keräyspaperista hyödynnetään (ensisijaisesti aineena) vähintään 70 % ja vuonna 2005 vähintään 75 % Suomessa myytävien ja kulutettavien päätöksessä tarkoitettujen paperituotteiden määrästä. Vuonna 2002 hyödyntämisaste oli 80,4 %, joten päätöksen tavoitteet on saavutettu etuajassa. Tuottajaksi on jätelaissa määritelty painopaperin ja muiden paperituotteiden valmistukseen käytettävän paperiin ammattimainen valmistaja tai maahantuoja. Alalla on kaksi hyväksyttyä tuottajayhteisöä, Paperinkeräys Oy ja Suomen Keräystuote Oy. Kiinteistön haltijan on jätelain mukaan eräin poikkeuksin järjestettävä keräyspaperin erilliskeräys kiinteistöllä.

### 4. Romuautot

Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista (581/2004) tuli voimaan 1.9.2004. Sillä toimeenpantiin romuajoneuvodirektiivi (2000/53/EY). Asetuksessa tavoitteeksi on asetettu, että 1.1.2006 mennessä romuajoneuvoista käytetään uudelleen tai hyödynnetään vähintään 85 % sekä käytetään uudelleen tai kierrätetään yhteensä vähintään 80 % vuodessa ja 1.1.2015 mennessä romuajoneuvoista käytetään uudelleen tai hyödynnetään vähintään 95 % sekä käytetään uudelleen tai kierrätetään yhteensä vähintään 85 % vuodessa. Romuajoneuvojen omistajien velvollisuutena on toimittaa romuajoneuvo kerääjälle tai esikäsittelijälle. Myös romuajoneuvojen tuottajavastuu on järjestetty pääosin tuottajayhteisöperusteisesti Suomen Autokierrätys Oy:n ja Suomen Matkailuautokierrätys Oy:n kautta.

### 5. Sähkö- ja elektroniikkalaitteet

Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuu perustuu ns. WEEE-direktiiviin (2002/96/EY). Sitä toimeenpaneva Valtioneuvoston asetus (852/2004; muutos 432/2008) tuli voimaan 13.8.2005. Yleisellä tasolla asetuksen tavoitteena on vähentää sähkö- ja elektroniikkalaitteista peräisin olevien jätteiden määrää ja haitallisuutta sekä edistää käytöstä poistettavien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden ja niiden osien uudelleen käyttöä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä sekä parantaa esikäsittelyn ja käsittelyn ympäristönsuojelun tasoa.

Tuottajiksi on jätelaissa määritelty sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistajat, maahantuojat ja sellaiset myyjät, jotka myyvät muiden tuottamia laitteita omalla tuotemerkillään. Jakelijan velvoitteena on vastaanottaa kotitalouksien laitteet uuden laitteen oston yhteydessä tai osoittaa ostajalle muu vastaanottopaikka.

Pääosa tuottajavastuun kustannuksista tulee tuottajan maksettavaksi. Ns. uuden romun eli 13.8.2005 jälkeen markkinoille saatettujen ja käytöstä poistettujen tuotteiden osalta tämä merkitsee sitä, että tuottajat, yksilöllisesti tai liittymällä yhteiseen rahoitusjärjestelmään vastaavat kustannuksista. Kotitalouksien vanhojen laitteiden kustannuksista vastaavat tuottajat yhdessä markkinaosuksiensa mukaisessa suhteessa. Muualla kuin kotitalouksissa syntyvästä historiallisesta eli ennen asetuksen voimaan tuloa käyttöön otetuista SE-laitteista syntyneen romun kustannuksista vastaavat tuottajat, jos tuotteen käyttäjä hankkii uuden laitteen tilalle. Uusien laitteiden jätahuollon kustannuksista vastaavat pääsääntöisesti tuottajat, mutta tuottaja ja tuotteen muu käyttäjä kuin kotitalous voivat sopia myös muusta kustannusten jaosta. Asetuksessa asetetaan tarkkoja vaatimuksia myös laiteromun esikäsittelylle. Alalla on viisi hyväksyttyä tuottajayhteisöä: Flip ry, ICT-Tuottajaosuuskunta ry, Pohjoismaiden elektroniikkakierrätysyhdistys NERA ry, SELT ry ja SER-Tuottajayhteisö ry.

## 6. Paristot ja akut

Viimeisimpänä tuottajavastuualana on säädetty paristoista ja akuista Valtioneuvoston asetuksessa 422/2008, joka tuli voimaan 26.9.2008. Vaatimus tuottajatiedostoon ilmoittautumisesta tuli voimaan jo 1.9.2008, ja koskee niitä tuottajia, jotka eivät kuulu akku- ja paristotuottajayhteisöön. Suomessa on yksi hyväksytty tuottajayhteisö kannettaville paristoille ja akuille (Recser Oy).

Asetus toimeenpanee direktiivin paristoista ja akuista (2006/66/EY), jolla pyritään nostamaan akkujen ja paristojen keräys- ja kierrätystasoa ja parantamaan akkujen ja paristojen ominaisuuksia ympäristönsuojelun kannalta. Tuottajiksi katsotaan kaikki ammattimaisesti akkuja ja paristoja Suomen markkinoille ensi kertaa tuovat valmistajat tai maahantuojat. Tuottaja vastaa käytettyjen akkujen ja paristojen keräyksestä, kierrätyksestä, käsittelystä sekä muusta jätehuollosta ja näistä aiheutuvista kustannuksista. Jätelain 18 h § 6 momentissa veloitetaan jakelijat ottamaan vastaan jätteenä käytöstä poistettavat kannettavat paristot ja akut maksutta ja ilman ostopakkoa sekä tiedotettava tästä mahdollisuudesta käyttäjälle.

Asetuksessa määritellyt keräystavoitteet ovat direktiivin vaatimusten kanssa yhdenmukaiset. Käytetyistä kannettavista paristoista ja akuista on kerättävä 25 prosenttia viimeistään 1.1.2012 ja 45 prosenttia viimeistään 1.1.2016. Kaikki erilliskerätyt tunnistettavat käytetyt paristot ja akut on esikäsiteltävä ja kierrätettävä käyttäen terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa.

### 1.4

## Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen toteutus

Selvitystyö liittyy ympäristöministeriön johdolla 2007 aloitettuun jätelainsäädännön uudistamiseen (JÄLKI-työryhmä), jossa yhtenä osatehtävänä on arvioida myös tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä. Tuottajavastuujärjestelmien uudistamistarve on todettu myös valtioneuvoston (2008, 20–21) 10.4.2008 hyväksymässä Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa vuoteen 2016<sup>9</sup>.

Selvitystyön kytkeä konkreettiseen lainsäädäntöuudistukseen vaikuttaa luonnollisesti työn rajauksiin. Esiselvitysvaiheessa laajaa aihepiiriä on alustavasti kartoitettu sekä kansainvälisen tutkimuksen että suomalaisiin tuottajavastuujärjestelmiin liittyvien kokemusten näkökulmasta. Lopulta rajalliset resurssit on suunnattu – tehtävänannon mukaisesti – kansallisen sääntelyn kehittämistarpeiden tarkasteluun. Tosin kansalliset ongelmat kytkeytyvät monilta osin tuottajavastuuta koskevaan kansainväliseen keskusteluun. EU:n tasoisen sääntelyn ideana on eri maiden sääntelyjärjestelmien harmonisointi sisämarkkinoiden häiriöttömän toimivuuden takaamiseksi.<sup>10</sup>

Esiselvitysvaiheessa nousi esiin joukko ongelmalliseksi koettuja seikkoja suomalaisissa tuottajavastuujärjestelmissä. Näistä tämän tarkastelun ulkopuolelle rajattuja, mutta keskeisiksi koettuja ovat ainakin laajempi tarkastelu niistä ongelmista, joita liittyy positiivisen arvon omaavien tuotteiden palautumisessa järjestelmien piiriin (tähän liittyen on tarkasteltu kuitenkin keräysverkoston sääntelyä eri maissa), järjestelmien vaikutukset eli lisääntyvä kierrätys ja ilmeisesti melko vähäinen vaikutus

<sup>9</sup> Tavoite 6.3. Parannetaan tuottajavastuujärjestelmien kannustavuutta ja kustannustehokkuutta  
6.3.1. Arvioidaan tuottajavastuujärjestelmän kehittämistarpeet. Toteutetaan selvitys tuottajavastuujärjestelmien tähänastisista kokemuksista, ongelmista, kustannuksista, kustannustehokkuudesta ja vertaillaan muissa EU-maissa saatuja kokemuksia erilaisista ohjauskeinoista. Selvityksen perusteella harkitaan mahdollisia muutoksia jätelain tuottajavastuuta koskeviin säännöksiin. Järjestelmän tulisi kannustaa tuottajia jätteen vähentämiseen, uudelleenkäyttöön ja kierrätyskelppoisuuden parantamiseen. Myös pantin tai palautuspalkkion käyttöä talteenottoasteen parantamisen keinona on syytä arvioida. Lisäksi tarkastellaan tuottajayhteisöjen neuvontaveloitetta. (Valtioneuvosto 2008, 26.)

<sup>10</sup> Tavoite on esitetty mm. sähkö- ja elektroniikkaromua koskevan direktiivin (2002/96/EY) johdannon 8 kohdassa.

jätteen synnyn ehkäisyyn sekä sen tarkastelu kenen velvollisuutena on antaa neuvontaa tuottajavastuun piiriin kuuluvista jätteistä ja näiden jätteiden synnyn ehkäisystä ja kenen kustannuksella. Niin ikään jatkoselvitysten varaan jää sen selvittäminen, miten järjestelmät voisivat edistää nykyistä paremmin tuotteiden uudelleenkäyttöä ja siten kestäväää kulutusta<sup>11</sup>.

Esiselvityksessä esiinnousseita, tässä työssä tarkasteltaviksi valittuja pääteemoja ovat:

1. vastuunjako usean samalla alalla toimivan tuottajayhteisön välillä selkiyttämään pyrkivän niin sanotun clearing house -järjestelmän edellytysten arviointi,
2. keräysverkoston sääntely, sekä
3. valvonnan (pakko)keinot.

Useimpien aiheiden osalta käsittely etenee niin, että aluksi lyhyesti esitellään sitä ongelmakenttää, mihin kyseinen teema liittyy. Tämän jälkeen esitellään kansainvälisiä esimerkkejä ja lopuksi arvioidaan näiden soveltuvuutta Suomeen. Kahta ensimmäistä pääteemaa on lähestytty tässä erityisesti sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajavastuun näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö tarkastelun tulokset olisi sovellettavissa myös muille tuottajavastuun aloille.

Työtä varten on haastateltu kaikkiaan 18 asiantuntijaa ja tarkennettu heidän kokemuksiaan erityisesti työn kolmeen painopistealueeseen liittyvistä asioista. Erityisesti Suomen luonnonsuojeluliiton edustajan kanssa käydyt keskustelut käsittelevät kuitenkin tuottajavastuuta laajemmin. Laajemmat haastattelut olivat rakenteeltaan melko väljiä ja haastattelijat pyrkivät vain yleisesti ohjaamaan keskusteluja työn rajausten kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lisäksi käytiin useita lyhyempiä tarkemmin rajattuja keskusteluja asiantuntijoiden kanssa. Suurin osa pidemmistä haastatteluista tallennettiin ja purettiin tekstiksi ja muista tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Osa lyhyemmistä haastatteluista tehtiin puhelimitse ja neljä ulkomaista asiantuntijaa haastateltiin sähköpostitse. Haastattelujen ja lyhyempien keskustelujen kanssa samanaikaisesti tehtiin joukko kirjalliseen aineistoon perustuvia katsauksia muiden maiden (Irlanti, Itävalta, Norja, Ruotsi, Saksa ja Tanska) kokemuksista. Nämä katsaukset muodostavat tämän työn keskeisen sisällön. Esimerkkimaat on valittu asiantuntijakeskusteluiden ja käytettävissä olevan kirjallisuuden perusteella niin, että niiden kokemukset olisivat mahdollisimman hyvin sovellettavissa Suomeen. Raportin lopussa annetaan selvityksen perusteella joitakin toimenpidesuosituksia jätelainsäädäntöä uudistavan toimikunnan käyttöön.

<sup>11</sup> Erityisesti Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja korosti tuottajavastuun merkitystä jätteiden synnyn ehkäisyssä, uudelleenkäytössä ja käytettyjen tavaroiden markkinoiden luomisessa ja totesi, että nämä tavoitteet nousevat usein esille lakitekstissä, mutta jäävät käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi. Ongelmana on, ettei yksikään toimija ota vastuuta laitteiden uudelleenkäytön edistämisestä. Valmistajien intresseissä tämä ei ole, sillä ne ovat kiinnostuneempia materiaalien ja osien kierrättämisestä uusiin tuotteisiin. Koska tuottajavastuujärjestelmiä on kehitetty hyvin pitkälti tuottajien ehdoilla, on laitteiden korjaamista harjoittavien yhdistysten ja muiden vastaavien tahojen toimintaa haastattelun mukaan vaikeutettu.

## 2 Clearing house –järjestelmä muissa maissa ja soveltuvuus Suomen tuottajavastuuseen

### 2.1

#### Clearing house -käsite, edut ja ongelmat

Jätelain sähkö- ja elektroniikkaromua koskevien velvoitteiden hoitamiseksi on perustettu kaikkiaan viisi tuottajayhteisöä: Flip ry, ICT-Tuottajaosuuskunta ry, Pohjoismaiden elektroniikkakierrätysyhdistys NERA ry, SELT ry ja SER-Tuottajayhteisö ry. Tuottajayhteisöjen velvollisuudet on jätelaissa (1072/1993) säädelty varsin tarkasti, mutta sen sijaan laista puuttuvat säädökset siitä, miten tuottajayhteisöjen välistä toimintaa tulisi järjestää. Tämä on johtanut moniin erimielisyyksiin ja epäselvyyteen erityisesti siitä, miten kokonaisvastuu jaetaan. Vastuun jaon epäselvyydellä on puolestaan kielteisiä vaikutuksia paitsi järjestelmän tuottajille antamiin signaaleihin ja kustannusten jaon koettuun oikeudenmukaisuuteen, myös kuluttajille suunnatun viestinnän selkeyteen ja ilmeisesti myös saavutettuihin keräystuloksiin. Muun muassa tämän vuoksi SER-tuottajavastuujärjestelmä onkin koettu tältä osin Suomessa kenties ongelmallisimmaksi.

Yhtenä mahdollisena parannuskeinona ongelmaan on esitetty useissa muiden EU-maiden ja Norjan esimerkin mukaisen vastuunjakojärjestelmän (clearing house, riippumaton tietopalvelu) perustamista vastaamaan muun muassa tuottajayhteisöjen ja tuottajien rekisteröinnistä, tietojen kokoamisesta, vastuiden jaosta sekä erilaisista tiedottamistehtävistä (ks. esim. Savage ym. 2006, 35). Kaikkiaan tällaisen järjestelmän tehtävät vaihtelevat jonkin verran maittain, mutta perustehtävänä on tiedon kokoaminen ja sen perustella tapahtuvan kustannusten/vastuiden jaon helpottaminen tuottajayhteisöjen (ja mahdollisesti niihin kuulumattomien tuottajien) välillä. Joissakin maissa tehtävänä on määrätä keräysvelvollisuudet kullekin tuottajalle ja jakaa nämä velvollisuudet tuottajien puolesta toimiville tuottajavastuujärjestelmille, ja toisaalta mahdollistaa se, että tuottajavastuujärjestelmät voivat todella kerätä SER:ä kyseiseltä alueelta oikeudenmukaisella tavalla – jälkimmäistä tehtävää voidaan verrata lennonjohtotorniin. (Savage ym. 2006, 41–42.)<sup>12</sup>

Suomessa on tehty pohjatyötä tätä varten mm. Teknologiateollisuuden toimesta. Aiemmin tehty selvitystyö on kuitenkin lähtenyt vapaaehtoisen yhteistoiminnan

<sup>12</sup> Savage ym. (2006, 35–36) arvion mukaan Clearing house -mallit täyttävät minimitalvoitteet kustannustehokkaalla tavalla, mutta niissä ei synny painetta ylittää tavoitteita ja pyrkiä ympäristön kannalta parempaan suoritukseen. Pienemmissä maissa rinnakkaisten järjestelmien ylläpitämisen edut eivät ole riittävän merkittäviä, erityisesti, jos maassa on jo olemassa oleva kollektiivinen järjestelmä. Kokoavasti Savage ym. (2006, 35–36) toteavatkin, että "hyvin hoidettu ja toimiva" kollektiivinen järjestelmä on yksinkertaisin keinona direktiivin vaatimusten täyttämiseksi. Toisaalta kilpailevien tuottajayhteisöjen mallissa etuina voidaan nähdä paine kustannusten laskemiseen ja mahdollisuus tarjota räätälöityjä palveluita. Kilpailun uskotaan myös nopeuttavan järjestelmän kehittymistä. On myös huomattava, Clearing house -mallista ei ollut kokemuksia Savagen ym. (2006) tutkimusta tehdessä, joten sen toimivuuden vertaaminen kollektiiviseen järjestelmään ei ollut mahdollista!

ajatuksesta, eikä yhteisymmärrystä erityisesti kustannustenjakoon liittyvistä kysymyksistä ole onnistuttu löytämään. Jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä on mahdollisuus harkita asian edistämistä lainsäädännöllä.

## 2.2

### **Esimerkkimaita**

#### **Norja**

Useat haastattelut pitivät Norjan SER-tuottajavastuujärjestelmää poikkeuksellisen hyvin toimivana ja mahdollisena esimerkkinä Suomelle. Järjestelmän saavuttamat keräys- ja hyödyntämistulokset ovat erinomaisia: vuonna 2007 kerättiin kaikkiaan 147 477 tonnia sähkö- ja elektroniikkaromua eli noin 31,8 kiloa asukasta kohti ja tästä 83 prosenttia hyödynnettiin materiaalina. Vaikka tuottajavastuun soveltamisala Norjassa on direktiivin vaatimuksia laajempi ja käsittää mm. kaapelit, tällä ei ole kovinkaan suurta merkitystä kokonaiskeräysmääriin – kaapeleiden osuus kaikesta kerätyistä ja käsitellyistä jätteistä on n. 8–9 % (ks. tarkemmin Statens forurensningstilsyn 2008).<sup>13</sup>

Järjestelmän koetaan muutenkin toimivan hyvin. Myös haastateltu viranomaisen oli tyytyväinen järjestelmän toimintaan kokonaisuutena, samoin suurimman tuottajayhteisön Elreturin edustaja. Suomen tilannetta ajatellen järjestelmän kiinnostavin piirre on Norjan ympäristöministeriön alaisen Statens forurensningstilsyn (SFT, The Norwegian Pollution Control Authority) perustama ja vuodesta 2006 lähtien toiminut SER-rekisteri (*EE-registeret*). EE-registeretin tehtävänä on valvoa tuottajien ja maahantuojien toimintaa, koota näitä koskevaa tietoa ja antaa neuvontaa, mm. auttaa tuottajia ja maahantuojia tuotteidensa kannalta sopivan tuottajayhteisön löytämisessä. Rekisterin tulee toimia neutraalisti suhteessa tuottajayhteisöihin. Lisäksi EE-registeret identifioi mahdollisia vapaamatkustajia ja lähettää näille sitten kaksi kehotusta liittyä järjestelmään. Mikäli kehotukset eivät tuota tulosta, EE-registeret raportoi vapaamatkustajista SFT:lle. EE-registeret kokoaa tiedot sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistuksesta, tuonnista ja viennistä sekä tuottajayhteisöjen (*returselskap*, take-back company) toimittamat tiedot niiden keräämästä ja käsittelemästä SE-jätteestä. Koottujen tietojen avulla lasketaan markkinoille laskettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden määrä. EE-registeret saa tullilta (*Tollvesenet*, The Directorate of Customs and Excise) tiedot tuottajista ja maahantuojista<sup>14</sup>. Näiden avulla identifioidaan vapaamatkustajat. Aloitettuaan toimintansa EE-registeret ilmoitti lokakuun 2006 ja joulukuun 2007 välisenä aikana noin 1600 mahdollista vapaamatkustajaa SFT:lle. Samana aikana tuottajayhteisöihin liittyy noin 1200 uutta jäsentä (Statens forurensningstilsyn 2008, 2). Haastattelun tuottajayhteisön edustajan mukaan aiemmin keskeinen vapaamatkustajaongelma EE-rekisterin perustamisen mukaan muuttunut varsin vähäiseksi.

EE-registeretin käytännön toiminnasta vastaa kaksi yksityistä konsulttiyritystä, Norsas AS (the Norwegian Resource Centre for Waste Management and Recycling) ja COWI AS<sup>15</sup>. SFT on tehnyt näiden kanssa sopimuksen rekisterin perustamisesta ja toiminnan hoitamisesta käytännössä. Rekisterin omistaa SFT. Haastatellun viranomaisen mukaan SFT on jatkuvassa keskusteluyhteydessä rekisterin toiminnasta vastaavien yritysten kanssa.

<sup>13</sup> Suomessa kerättiin vuonna 2006 SE-romua noin 39 677 tonnia eli noin 7,5 kiloa henkeä kohti. Tästä noin 83 prosenttia uudelleenkäytettiin tai kierrätettiin. Vuoden 2007 luvut eivät vielä ole lopullisia, mutta kerättyä määrä on ilmeisesti noussut hieman yli 8,6 kiloon henkeä kohti.

<sup>14</sup> Tässä suhteessa järjestelmä on Norjassa helpompi rakentaa toimivaksi, koska maa ei ole EU:n jäsen.

<sup>15</sup> Näistä COWI AS vastaa lähinnä tietojärjestelmistä.

Kaikkien tuottajien ja maahantuojien on kuuluttava hyväksytyyn, joko kollektiivisesti tai yksilöllisesti rahoitettuun tuottajayhteisöön, joka huolehtii sähkö- ja elektroniikkajätteen keräämisestä ja käsittelystä. Periaatteessa tuottajayhteisö voi huolehtia yhden tai useamman tuottajan/maahantuojan SER-velvoitteista (Avfallsforskriften § 1–3 j), mutta elokuussa 2008 kaikki (rekisteröidyt) tuottajat olivat ryhmittyneet neljän, useamman tuottajan muodostaman tuottajayhteisön puitteissa<sup>16</sup>. Tuottajayhteisön tulee rekisteröityä ja saada sertifikaatti toiminnalleen. Sertifoinnin ja siihen liittyvien tarkastusten kustannuksista vastaa tuottajayhteisö (lain kohta 1–13). Tuottajayhteisöt hyväksyy SFT. Tämä järjestely noudattelee pitkälti sitä, mitä jäljempänä luvussa 5.4. kuvataan kolmansien osapuolten käyttönä valvonnassa (Gunningham & Sinclair 2002). Tuottajien ja maahantuojien on joko tehtävä sopimus tuottajayhteisön kanssa tai toimittava itse sellaisena. Tuottajien ja maahantuojien ei tarvitse erikseen rekisteröityä EE-registeriin.

Tuottajayhteisön on toimitettava EE-registeriin tiedot mm. SE-laitteiden tuotannosta ja viennistä, jätteenkäsittelystä, jäsenistään, uudelleenkäytöstä, takaisinottojärjestelmästä ja sen toiminnasta sekä keräämästään SE-romusta lääneittäin ja kunnittain sekä käsittelymenetelmien, käsittelylaitoksien, WEEE-luokkien ja käsittelymaiden mukaan jaoteltuna. Tiedoista tulee ilmetä myös jakautuminen kotitalous- ja elinkeinotoiminnasta/teollisuudesta peräisin olevaan jätteeseen. Tuottajayhteisöt vastaavat EE-registerin kustannuksista suhteessa jäsentensä markkinaosuuteen. Maksujen suuruudet päättää SFT. (Avfallsforskriften § 1–21 ja 1–22).

Periaatteessa sekä yksilölliset että kollektiivisesti rahoitetut tuottajayhteisöt ovat mahdollisia, mutta käytännössä kaikki tuottajayhteisöt perustuvat kollektiiviselle rahoitukselle<sup>17</sup>. Tällöin suurin osa vastuista siirretään sopimuksella tuottajayhteisölle, jonka tulee kerätä ja vastaanottaa osuuttaan vastaava määrä SE-romua alueittain. Kustannusten jako tuottajayhteisöjen sisällä tapahtuu tuottajien keskinäisten sopimusten perusteella. SFT ei ole asettanut vaatimuksia siitä, miten kustannusten jaon tulee tapahtua, mutta viranomaisten tietoon ei ole tullut laajalti kustannusten jakoon liittyviä ongelmia. Joitakin erimielisyyksiä on ollut siitä, miten markkinaosuudeltaan pienten, suuria elektroniikkalaitteita markkinoivien tuottajien osuus kustannuksista tulisi määräytyä. Tuottajayhteisö Elreturin (2008) mukaan oikeiden mukaisuus erilaisten tuotteiden ja näiden tuottajien välillä taataan dokumentoimalla tarkasti tuotteiden keräämisestä ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Yleiskustannukset jaetaan vastaavasti, joten kustannukset pyritään jakamaan ilman tuoteryhmien välistä ristiinsubsidointia. Teollisuusliitot ratkaisevat kuinka kiinteät kustannukset jaetaan kussakin tuoteryhmässä. Virallisia sääntöjä kustannusten jaosta ei Elreturissa ole, mutta pääsääntönä on kaikkien kustannusten jakaminen tuoteryhmittäin. Joissakin tuoteryhmissä (kategorioissa) jako tapahtuu tuoteyksiköittäin, joissakin painon perusteella. Tuoteryhmittäin kustannuksia tarkistetaan keskipitkän ja pitkän ajan todellisten kustannusten mukaan ja kustannusten jaolla on laaja hyväksyntä toimijoiden keskuudessa. Aiemmin kustannukset jaettiin takautuvasti, mutta tämä aiheutti enemmän kiistoja.

Norjan järjestelmässä kunnilla on varsin laajat velvollisuudet. Niiden tulee ensinnäkin huolehtia siitä, että SE-romulle on järjestetty vastaanotto ja vastaanottaa ilmaiseksi kotitalouksien SERiä. Kuntien tulee niin ikään vastaanottaa elinkeinoelämän SERiä, mutta siitä ne voivat periä maksun. Keräyksen lisäksi kuntien tulee huolehtia

<sup>16</sup> Hyväksytyt tuottajayhteisöt ovat Elretur, Euroenvironment, Renas ja Ragn-Sells Elektronikgjenvinning.

<sup>17</sup> Yksilöllisesti rahoitetussa tuottajayhteisöissä kukin yritys kantaa vastuun omien tuotteidensa keräyksen ja käsittelyn kustannuksista, kun tuotteet päätyvät jätteeksi. Tulee olla erittäin ilmeistä, että yrityksen vastuulla olevat tuotteet päätyvät sen takaisinottojärjestelmään.



vastaanottamansa romun lajittelusta, säilyttämisestä ja toimittamisesta edelleen käsitteeseen. Elreturin edustajan mukaan yhteistyö kuntien kanssa toimii pääsääntöisesti hyvin ja järjestelmän kehittämisestä keskustellaan säännöllisesti.

## Tanska

Myös Tanskassa sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajavastuun tiedonhallinnan ja kustannustenjaon hoitamiseksi on perustettu clearing house tyyppinen vastuunjakojärjestelmä, WEEE-System. WEEE-System on yksityinen, voittoa tuottamaton organisaatio. Sen lainsäädännöllinen perusta on Tanskan ympäristönsuojelulaissa (Lov om miljøbeskyttelse, the Environmental Protection Act) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (Bekendtgørelse om håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr, Statutory Order on management of waste electrical and electronic equipment). Myös Tanskassa SE-romua on kerätty selvästi enemmän kuin Suomessa, noin 15 kg asukasta kohti vuonna 2007 (WEEE-System 2008)<sup>18</sup>.

Tanskan lainsäädännön mukaan vastuu kotitalouksista peräisin olevan SE-romun jätehuollosta kuuluu tuottajille ja maahantuojille suhteessa niiden markkinoille laskemaan osuuteen. WEEE-Systemin tehtävä on jakaa vastuut kuntien kokoamasta SE-romusta tuottajille. Tämän jaon tulisi olla mahdollisuuksien mukaan myös maantieteellisesti kohtuullinen. Tuottajien tulee maksaa WEEE-Systemille kiinteä rekisteröitymismaksu ja vuosittain markkinoillelaskettuun määrään perustuva maksu WEEE-Systemin hallinnollisten kulujen kattamiseksi (vuonna 2007 0,02 Tanskan kruunua (ilman ALV:a) kilolta, vähintään DKK 250). Lisäksi muista palveluista, esimerkiksi virheelliseen raportointiin aiheutuvista lisätöistä WEEE-System veloittaa DKK 750 tunnilta (ilman ALV:a). Maksut perustuvat WEEE-asetukseen (Elskrotbekendtgørelsen) ja ne hyväksytään vuosittain.

## Saksa

Saksassa ei ollut voimassa olevaa SER-lainsäädäntöä ennen kuin WEEE-direktiivi toimeenpantiin. Vuonna 2004 kehitettiin EAR-säätiö (Stiftung Elektro-Altgeräte Register) koordinoivaksi tahoksi, hoitamaan osaa liittovaltion ympäristöviraston sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuoltoon liittyvistä tehtävistä. Aloite tähän tuli teollisuuden taholta. WEEE-direktiivin toimeenpano on toteutettu Saksassa säätämällä laki (Elektrogesetz, ElektroG) SER:n myynnistä, palautuksesta ja ympäristön huomioonottavasta hävittämisestä. Maksuista on olemassa erillinen säädös (ElektroGKostV). (Sandler ym. 2007, 124-125.)

EAR-säätiön tärkein tehtävä on toimia puolueettomana rekisteröintielimenä ja clearing housena. Sillä on viranomaisasema, ja monia hallinnollisia tehtäviä, kuten

- sähkö- ja elektroniikkalaitteita Saksan markkinoille tuovien tuottajien rekisteröiminen Internetin kautta ja rekisteröimisen peruuttaminen,
- rekisterinumeroiden jakaminen tuottajille,
- markkinoille asetettujen tuotteiden määrien tarkkailu,
- sopivien keräysastioiden tarjonnan ja SER:n keräyksen koordinoiminen,
- tuottajien yksilöllisten velvollisuuksien laskeminen,
- ElektroG:n määräämien maksujen ja sakkojen kerääminen ja sen hallinnollisten päätösten toimeenpano sekä
- rahallisten takuiden määrittäminen ja varmentaminen (B2C).

<sup>18</sup> Karjalaisen (2008b, 35) arvion mukaan maan pienen koon vuoksi tuottajavastuu ei kovin merkittävässä asemassa ja paljon sen alaisia jätteitä on viety maan ulkopuolelle

Operatiiviset tehtävät (takaisinotto, lajittelu, kierrätys jne.) ovat tuottajien velvollisuus, eikä EAR hoida niitä. Kunnat hoitavat keräyksen. EAR:n laillista ja teknistä valvontaa hoitaa UBA (Umwelt-bundesamt). (Sandler ym. 2007, 126 ja Stiftung EAR.)

EAR on voittoa tavoittelematon elin, ja säätiön rahoitus on yhdistelmä tuottajien rekisteröintipro-sessista maksamia maksuja, ElektroG:n määräämää BMU:n (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) rahoitusta ja konsultointimaksuja palveluista muiden maiden vastaaville organisaatioille (Stiftung EAR ja Sandler ym. 2007, 126).

Kunnat ovat vastuussa SER:n keräyspaikkojen perustamisesta. Viimeisen omistajan velvollisuus on erotella SER muusta kotitalousjätteestä, ja hänellä on oikeus palauttaa laitteet keräyspaikkaan maksutta. Kunnat keräävät viittä eri SER-kategoriaa, ja säilyttävät romua kunnes tuottajat ottavat ne takaisin. Kunnilla on myös velvollisuus ilmoittaa clearing houselle, kun keräysastiat voidaan noutaa. Erilliskeräyksen mahdollistamiseksi tuottajat ovat velvollisia järjestämään maksutta keräysastiat. Saksassa jakelijoilla ei ole keräysvelvollisuutta. (Sandler ym. 2007, 127–128.)

Tuottajat ovat sekä operatiivisessa että rahoituksellisessa vastuussa kotitalous-SER:n hyödyntämisestä, kierrättämisestä, käsittelystä ja hävittämisestä (Sandler ym. 2007, 130; Leppäkorpi 2008, 67–72). Myös kunnilla on mahdollisuus hoitaa näitä tehtäviä, joskaan näin ei tiettävästi ole tapahtunut (Sandler ym. 2007, 130). Rahoituksellisessa vastuussa tuottajat ovat lisäksi keräyksestä, ja velvollisuudet eroavat vanhan ja uuden SER:n kohdalla. Historiallisesta SER:sta vastuu on kollektiivinen, ja määräytyy markkinaosuuden mukaan. Clearing house laskee kuukausittain velvollisuuksien suuruuden raportoidun myynnin perusteella. Uudesta SER:sta tuottajat voivat kantaa vastuunsa joko samalla tavalla kuin historiallisen SER:n tapauksessa tai palautusosuuden mukaan, eli sen perusteella kuinka paljon tuotteita on todella palautettu kunnallisiin keräyspisteisiin. Tuottajat eivät ole toteuttaneet palautusosuuden mukaan määräytyvää vastuuta, koska tällöin vaaditaan yksilöllinen takuu, josta aiheutuvat kustannukset voivat olla suuremmat kuin palautusosuuden mukaan laskettujen velvollisuuksien hyödyt. (Sandler ym. 2007, 128 ja 130–131.)

Uuden kotitalous-SER:n asiallisen käsittelyn varmistamiseksi tuottajilta vaaditaan rahallinen takuu, joka voi olla vakuutus, suljettu pankkitili tai tuottajan osallistuminen hyväksyttävään SER-rahoitusjärjestelmään. Toisistaan erotetaan kollektiiviset vakuutusjärjestelmät ja yksilöllinen "etu-käteisrahoitus", ja valitun rahoitusjärjestelmän (palautus- vai markkinaosuus) mukaan EAR-säätiö vaatii näistä toista. Vain markkinaosuuksien perusteella rahoituksensa järjestävät tuottajat voivat valita kollektiivisen takuun, joka perustuu vastavuoroisuuteen. Järjestelmä toimii siten, että jonkun tuottajan joutuessa maksukyvyttömäksi muut vastaavat hänen osuudestaan. Takuuvarat otetaan käyttöön vain, jos tietyn tuoteryhmän viimeinenkin tuottaja poistuu markkinoilta. Riski on siis pieni, mikä selittää myös takuusummien pienuutta. Yksilöllinen takuu on halvin vaihtoehto pienille takuusummille, mutta suurten summien kohdalla kannattaa valita kollektiivinen vastuu. Tuottajien yhteenliittymät eivät ole vapautettuja rahallisesta takuusta. (EAR 2006, Sandler ym. 2007, 132–133 ja 143.)

BMU:n täytyy hyväksyä EAR-säätiön maksut tuottajien rekisteröimiseksi. Rekisteröintimaksujärjestelmää muutettiin, ja vuoden 2007 alusta alkaen maksuja laskettiin merkittävästi, ja pieniä tuottajia vapautettiin niistä kokonaan, jos heidän markkinoille tuomiensa SE-laitteiden määrä alitti tietyn kynnyksen. Tämä helpotti ongelmallista tilannetta, jossa pienet tuottajat aiemmin maksoivat suhteettoman suuria maksuja. (Sandler ym. 2007, 138–139.)

EAR-säätiön oleelliset tehtävät liittyvät yksittäisten tuottajien SER:n liittyvien velvollisuuksien määrittämiseen ja keräysvelvollisuuksien jakamiseen. Tähän mennessä teollisuus on suhtautunut myönteisesti Saksan clearing house -järjestelmään. On-

gelmia on silti ilmennyt EAR:n koordinoimissa SER:n hakumääräyksissä. Tuottajat tai niiden yhteenliittymät eivät saa kerätä SER:a omista kunnille toimittamistaan keräysastioista, joten niiden on aina ennen noutoa otettava selvää kelle astia kuuluu, ja neuvoteltava hinta. Ratkaisuksi on esitetty standardiastiaa, jolloin ei olisi tarvetta koordinoida yksityiskohtaisesti SER:n keräämistä keräyspaikoilta. Toinen ratkaisu olisi maantieteellinen jako Irlannin tapaan, johon BMU on osoittanut kiinnostusta. EAR-säätiöllä on ollut ongelmia myös tuottajien kyselyihin vastaamisessa, eikä se tarjoa tällä hetkellä tietoa muilla kielillä kuin saksaksi. Lisäkustannuksia ja tehotomuutta on aiheuttanut myös se, että kunnat ovat joissain tapauksissa poistaneet arvokkaita osia ja uudelleenkäytettäviä ICT-laitteita. Valituksia aiheuttavat myös rikkinäiset monitorit ja TV:t. (Sandler ym. 2007, 140.) Muutamat tätä selvitystä varaten haastattelemamme asiantuntijat kommentoivat myös Saksan järjestelmää. Sitä pidettiin toisaalta kustannustehokkaana ja yllättävän hyvin toimivana, toisaalta raskaana ja monimutkaisena. Saksan järjestelmää on arvosteltu myös läpinäkyvämmäksi, mikä on koettu ongelmalliseksi erityisesti oikeusturvan kannalta.

## Itävalta

Itävallan clearing house hoitaa pelkästään kotitalous-SER:uun liittyviä asioita (Eag-VO 19§ 2 mom.), ja sen tehtäviin kuuluu aiemmin esitellyn SER:n noutamisvelvollisuuksien jakamisen lisäksi

- solmia sopimukset tuottajayhteisöjen kanssa jätteiden hakemisesta ja keräysinfrastruktuurista sekä sen rahoituksesta, sovittelupaikkojen määrittelystä sekä kuluttajätiedotuksen rahoituksesta,
- koordinoida toimenpiteiden sopimuksenmukaisuutta,
- koordinoida toimenpiteitä tuottajayhteisöjen toiminnan tehostamiseksi (erityisesti ilmoituslomakkeiden ja keräysinfrastruktuurin yhdenmukaistamista),
- ottaa vastaan tiedot tuottajayhteisöiltä niiden markkinoille luovuttamien laitteiden määrästä ja selvittää tietojen oikeellisuus sekä
- valmistella raportit ministeriölle ja EU-komissiolle (EAK:n toimintakertomus 2007, 16–17).

Lisäksi EAK pyrkii lisäämään kuluttajien tietoisuutta SER-jätehuoltojärjestelmän toiminnasta.

Vastuussa clearing housen toiminnasta on Eag-VO 19 §:n mukaan ympäristöministeriö, jolla on kuitenkin mahdollisuus siirtää tehtäviä. Itävallan EAK onkin teollisuuden ylläpitämä ja omistama (Perchards 2007 ja Sandler ym. 2007, 93). Valmistajien rekisteriä ylläpitää Umweltbundesamt (ympäristövirasto), ja valmistajien on liityttävä siihen huolimatta siitä, kuuluvatko ne tuottajayhteisöön vai eivät (Savage ym. 2006, 59 ja Sandler ym. 2007, 86). Rekisteri on osa laajempaa jäterekisteriä (Sandler ym. 2007, 92).

## Irlannin SER-järjestelmä: WEEE Register Society ja Blackbox

Irlannin S.I. 340/2005 5–7 §:n mukaan ministeri voi hyväksyä henkilön tai elimen hoitamaan kansallisen rekisterin tehtäviä, ja Irlannissa sekä kansallinen rekisteri että clearing house ovatkin yksityisiä (Sandler ym. 2007, 93). *WEEE Register Society* toimii sekä rekisterinä että clearing housena, mutta clearing house -tehtävä on annettu *WEEE Blackboxille*, jota puolestaan hoitaa konsulttiyritys. *WEEE Register Society* on voittoa tuottamaton yritys, jonka SE-teollisuus on perustanut. Tuottajien on pakko rekisteröityä siihen vuosittain, tai muutoin ne eivät voi myydä tuotteitaan (10 ja 11§). Vähittäismyyjät eivät saa ottaa myyntiin tuotteita, joiden valmistaja ei voi esittää

todisteita rekisteröitymisestään (14 § 1 mom). (Sandler ym. 2007, 117.) Rekisterin 8 §:ssa luetellut tehtäviä ovat

- tuottajarekisterin ylläpitäminen,
- tuottajien markkinaosuuksien määrittäminen (tehtävää hoitaa Blackbox),
- rahallisten takuiden varmentaminen,
- näkyvien maksujen (vEMC) määrittäminen
- tiedottaminen viranomaisille säädösten noudattamatta jättämisestä ja
- ministerille raportointi. (Sandler ym. 2007, 117; WEEE Blackbox FAQ's; The WEEE Regulations In Ireland – Who Does What?)

WEEE Blackbox on raportointipalvelu, johon tuottajat kuukausittain ilmoittavat markkinoille luovuttamiensa tuotteiden määrät. Se määrittää kunkin tuottajan markkinaosuudet ja tarkkailee rahallisten takuiden riittävyyttä. Blackbox ei voi antaa tuottajaa koskevia tietoja kolmansille osapuolille. Tuottajayhteisöille se luovuttaa tietoa vain niiden jäsenten näkyvien maksujen kokonaissummasta, ja rekisterille kokonaispainon kategorioittain kaikista rekisteröityneistä. (Sandler ym. 2007, 119 ja WEEE Blackbox FAQ's.)

Tuottajavastuu uudesta ja vanhasta SER:sta eroaa Irlannissa. Irlannin SER-lainsäädännön 16 § 1 momentin mukaan vanhan SER:n osalta tuottajan rahallinen vastuu määräytyy tuottajan senhetkisen markkinaosuuden perusteella. Uuden SER:n kohdalla kukin tuottaja rahallisessa on vastuussa omista tuotteistaan. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos tuottaja on hyväksytyn tuottajayhteisön jäsen (30 §). Tällöin tuottaja vapautuu 16, 19, 21, 22, 23 ja 24 § vaatimuksista ja siten myös 16 § 1 momentin vaatimasta rahallisesta velvoitteesta. Käytännön toimeenpano keräys- ja käsittelykustannusten määräytymisessä eroaa kahden tuottajayhteisön välillä ja eroa on myös siinä, käytetäänkö tuotteesta näkyvää maksua (visible Environmental Management Costs, vEMC), joista määrää tuotekategorioittain kansallinen rekisteri. Irlannin kymmenestä tuotekategoriasta viisi käyttää näkyvää maksua. (Sandler ym. 2007, 111–114.)

WEEE Irelandissa niiden tuotteiden kohdalla, jotka käyttävät näkyvää maksua, tuottajat raportoivat kukin kansallisen WEEE Blackboxille markkinoille luovuttamiensa tuotteiden määrän ja WEEE Ireland laskuttaa kunkin tuottajan tiliä Blackboxilta saamiensa tietojen mukaan. Niiden tuotteiden osalta, joissa ei käytetä näkyvää maksua, tuottajat maksavat markkinaosuuttaan vastaavan osan kustannuksista sektoreittain. ERP Irelandin maksut perustuvat todellisiin kierrätyskustannuksiin näkyvää maksua käyttävien tuotteiden osalta. Tällöin tuottajat ilmoittavat ERP:lle myymiensä tuotteiden määrät ja ERP laskuttaa tuottajia. Maksetut summat säilytetään erillisillä tileillä, joten mahdollinen erotus todellisten kierrätyskustannusten ja maksetun summan välillä kertyy tilille, ja tämä jäännös toimii takuuna uudelle SER:lle. Niiden tuotteiden osalta, joissa ei käytetä näkyvää maksua, ERP laskuttaa kiinteän tonnihinnan. (Sandler ym. 2007, 111–112.)

### 2.3

## Clearing house – miksi ja miten?

Suomessa erityisesti SER-lainsäädännön toimeenpanoa ovat luonnehtineet jatkuvat kiistat eri tuottajayhteisöjen välillä, järjestelmän tuottaman (jätehuoltoa koskevan) informaation epäluotettavuus sekä vapaamatkustajien korkea määrä. Tämän seurauksena keräystulokset ovat oleellisesti alhaisemmat kuin muissa Pohjoismaissa<sup>19</sup> ja asetettujen kierrätystavoitteiden saavuttamisessa on ollut ongelmia. Järjestelmä ei

<sup>19</sup> Toisaalta esimerkiksi Saksassa tai Irlannissa keräystulokset ovat samaa luokkaa.

myöskään kannusta tuottajia kestävämpään tuotesuunnitteluun, koska jätehuollon kustannukset eivät jakaudu oikeudenmukaisesti tuottajien välillä.

Vaikka teemaa on käsitelty tässä jaksossa erityisesti sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajavastuun näkökulmasta, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö tarkastelun tulokset olisi sovellettavissa myös muille tuottajavastuun aloille. Vastaavia tietojen luotettavuuteen ja vastuiden jakoon liittyviä ongelmia on havaittu muillakin tuottajavastuualoilla.

Jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä säädettävän riippumattoman tietojärjestelmän (clearing house) perustamisella voitaisiin osaltaan puuttua kaikkiin yllä mainittuihin ongelmiin. Perustettava clearing house voisi Norjan mallia seuraten olla julkisen vallan omistama ja ohjaama mutta yksityisen "kolmannen tahon" (esim. konsultin) operoima. Tuottajien (tuottajayhteisöjen) tulisi vastata tietojärjestelmän kustannuksista. Clearing housen tehtävien määrittelyssä tulisi noudattaa PL 124 §:ää, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän voi antaa muulle kuin viranomaiselle vain jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Clearing house -järjestelmää koskeva sääntely ei olisi PL 124 §:n valossa ongelmallista, jos sille annettaisiin tuottajavastuujärjestelmän toimintaa tukevia palvelutehtäviä, joihin ei sellaisenaan liittyisi julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi Tanskan WEEE-Systemin tehtävä on laajempi ja siihen sisältyy selvästi myös julkisen vallan käyttöä, kuten vastuiden jakamista eri tuottajayhteisöjen välillä.

Norjassa EE-registretin tehtävänä on lähinnä tietojen kerääminen ja niiden välittäminen yhtäältä viranomaisille mutta myös tuottajille ja tuottajayhteisöille niiden velvoitteiden toteuttamista varten. EE-registretillä on velvollisuus toimia puolueettomasti suhteessa kilpaileviin tuottajayhteisöihin eikä se saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia. Keskeistä EE-registretin toiminnan kannalta on, että se ei käytä merkittävää julkista valtaa kuten hyväksy / rekisteröi tuottajayhteisöjä eikä sillä ole käytössään pakkokeinoja tietojen hankkimiseksi tuottajayhteisöiltä. EE-registretin toimenkuva onkin määriteltävissä lähinnä valvonnan aputehtäväksi; se tuottaa tietoa valvoville viranomaisille, jotka käyttävät julkista valtaa sen varmistamiseksi, että eri osapuolet hoitavat lainmukaiset velvoitteensa. Suomessa on edelleen uskottu yksityisille julkista vallankäyttöä sellaisenaan sisältäviä valvontatehtäviä<sup>20</sup> ja lisäksi erilaisia teknisluonteisia tarkastustehtäviä joilla on joko suoraan lain nojalla tai tosiasiallisesti vaikutusta yksilöiden oikeusasemaan.<sup>21</sup> Ehdotettavan tietojärjestelmän ylläpitoon ja asiakkaiden neuvontaan liittyvät tehtävät ovat julkisen vallankäytön näkökulmasta vähiten merkittävimmästä päästä.<sup>22</sup> Liitteessä 1 olevat kaaviot kuvaavat Suomessa vapaaehtoisesti kehitellyn tietojärjestelmän toimintaperiaatteita.<sup>23</sup> Kaiken kaikkiaan tietojärjestelmän lainsäädännöllisessä järjestämisessä tarvitaan ainakin itse järjestelmän perustamista, tietopankin tehtävien määrittämistä sekä keskeisten tietoa toimittavien tahojen raportointivelvollisuuksia koskevaa sääntelyä.

1. Norjassa EE-registret on viranomaisen perustama ja omistama. Säännösten mukaan Norjan ympäristönsuojelun lupa- ja valvontaviranomaisella (Statens forurensningstilsyn) tai ympäristöministeriön valtuuttamalla muulla viranomaisella on velvollisuus perustaa ja omistaa EE-registret. Lakiin on myös otettu valtuutussäännös, jonka

<sup>20</sup> Metsästyksen, kalastuksen ja riistanhoidon valvontatehtäviä on riistanhoitoyhdistyksillä ja kalastussenvallajoilla.

<sup>21</sup> Esimerkiksi autokatsastus on kokonaan yksityistettyä toimintaa, jolla on vaikutusta yksilöiden oikeusasemaan: katsastamattomalla autolla ei saa ajaa

<sup>22</sup> Ks. Keravuori-Rusanen (2008, 182-260), jossa on tyypitelty erilaisia julkisia hallintotehtäviä ja arvioitu niiden yksityistämistä PL 124 §:n kannalta.

<sup>23</sup> Kuva Tapani Tirkkoson / Antrea Solutions esityksestä. Kaavion kuvaamaa järjestelmää on kehitetty Teknologiaeollisuus r.y:n vetämissä Tima ja Awareness -hankkeissa.

mukaan em. viranomaisella on oikeus täsmentää EE-registretin laissa määriteltyjä tehtäviä.

Suomessa tietopankin perustamisvelvollisuus tulisi säätää ympäristöministeriön tai toimivaltaisen valvontaviranomaisen tehtäväksi. Tietopankin perustamiseen liittyy useita käytännön järjestelykysymyksiä, joista osalla on yhtymäkohtia sääntelyyn.

- Minkälaisella yksityisoikeudellisella järjestelyllä tietojärjestelmän ylläpito ja neuvontapalvelu perustetaan? Ostetaanko palvelu kilpailuttamalla olemassa olevilta markkinoilta? Kuinka pitkällä sopimuksella<sup>24</sup>? Vai perustetaanko erillinen voittoja tuottamaton yhtiö hoitamaan tehtäviä? Minkä tahojen edustajia valitaan yhtiön hallitukseen?
- Miten käytännön rahaliikenne hoidetaan? Maksavatko kaikki tuottajayhteisöt vuosittain perusmaksun ja säädettäisiinkö tämän lisäksi virheellisen raportoinnin aiheuttamasta työstä maksettavasta tuntitaksasta kuten Tanskassa? Kenelle tuottajayhteisöt maksaisivat – hallinnoivalle viranomaiselle vai suoraan työn tekijälle (palvelukonsessio)? Miten valitusmahdollisuus maksuista turvattaisiin ja miten maksut pantaisiin täytäntöön?

## 2. Ehdotettavan tietojärjestelmän tehtävänä tulisi olla

- kerätä ja ylläpitää tietoa valmistajilta, maahantuojilta sekä (tarkemmin määriteltäviltä) viranomaisilta valmistettavien, maahantuotavien ja maastavietävien tuotteiden määristä
- kerätä ja ylläpitää tietoa tuotteiden/jätteen kerääjiltä, kuljettajilta, käsittelijöiltä ja viranomaisilta jätteiden/tuotteiden uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä, muusta hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä
- jakaa tietyin määrajoin (esim. kuukausittain) tuottajavastuuyhteisöille tiedot kunkin yksittäisen tuottajan osuudesta jätteen uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä, muusta hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä
- tiedottaa valmistajia, maahantuojia ja välittäjiä näiden velvollisuuksista liittyä tuottajatiedostoon tai siirtää velvollisuudet sopimuksella rekisteröityneelle tuottajayhteisölle
- välittää Pirkanmaan ympäristökeskukselle tietoa niistä valmistajista, maahantuojista ja välittäjistä, jotka eivät ole rekisteröityneet tuottajatiedostoon tai tehneet sopimusta tuottajavastuun siirtämisestä rekisteröityneelle tuottajayhteisölle

3. Tietojärjestelmän tiedot tulisivat yhtäältä viranomaisilta ja toisaalta yksityisiltä tuottajilta, tuottajayhteisöiltä ja jätehuollon operaattoreilta (kuljettajat, käsittelijät). Tietojärjestelmän luotettavan toiminnan kannalta olisi keskeistä saada samaa tietoa useammasta eri lähteestä. Viranomaisten osalta tulisi säätää lähinnä tullilaitoksen sekä ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten velvollisuudesta toimittaa tarvittavia tietoja tietyin väliajoin. Tullilaitos ylläpitää EU:n sääntelyn mukaista tilastoa tavaroiden viennistä ja tuonnista. Vaikka tilastointi on hyvinkin tarkkaa, sen koodijärjestelmä ei kuitenkaan vastaa tuottajavastuun soveltamisen piiriin kuuluvien jätteiden luokittelu. Siksi tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden tilastotietojen saaminen vaatisi lisätyötä tulliviranomaisilta.<sup>25</sup>

Tuottajien, tuottajayhteisöjen ja operaattoreiden tiedonantovelvollisuuksia koskeva sääntelyn on ainakin Norjassa ja Tanskassa varsin yksityiskohtaista ja saattaa vaatia muutoksia lyhyin aikavälein. Laissa olevan perussäännösten lisäksi ympäristöministeriön asetuksilla olisikin todennäköisesti keskeinen rooli raportoinnin sääntelyssä.

<sup>24</sup> Norjassa EE-registeretiä operoivien yritysten kanssa on tehty 4+2 vuoden sopimukset.

<sup>25</sup> [http://www.tulli.fi/fi/05\\_Ulkomaankauppatilastot/01\\_SVT/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi/05_Ulkomaankauppatilastot/01_SVT/index.jsp)

## 3 Keräysverkoston sääntely

### 3.1

#### Taustaa ja kysymyksenasettelua

Tuottajavastuun toteuttamisen operatiivisena perusedellytyksenä on, että tuotteet palautuvat käytön jälkeen tuottajan hallintaan. Keräysjärjestelmään voi osallistua useita tahoja: kunta, jätehuollon operaattorit, tuotteiden jakelijat ja tuottajavastuuyhteisöt. Kerääjiä koskevien keräysvelvoitteiden lisäksi – tai niiden sijaan – voidaan pyrkiä vaikuttamaan tuotteiden viimeisiin haltijoihin taloudellisilla kannustimilla tai informaatio-ohjauksella. Esimerkiksi paperinkeräysjärjestelmä on Suomessa alun perin lähtenyt liikkeelle hyödyntäjien maksamien keräyspalkkioiden avulla. Koulujen luokkaretkiä tuettiin aikanaan paperinkeräystempauksista saaduilla tuotoilla.

Kysymys jätteenkeräyksen kannalta riittävän laajan ja helposti saavutettavan keräysverkoston luomisesta on ollut eräs keskeisimmistä kiistoista tuottajayhteisöjen ja niiden toimintaa valvovan Pirkanmaan ympäristökeskuksen välillä. Eri-tyisen ongelmallinen tässä suhteessa on ollut pakkauksia ja pakkausjätteitä koskeva tuottajavastuu, joka on jätelain 18 j §:n mukaan "osittainen". Myös eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota tähän ongelmaan viimeisen tuottajavastuuta koskevassa lainmuutoksen yhteydessä.<sup>26</sup> Koska merkittävä osa tuottajavastuujätteistä lukeutuu ns. yhdyskuntajätteiden (asumisessa syntyvä ja siihen rinnastettava) kategoriaan, keräysjärjestelmän sääntely kytkeytyy yhdyskuntajätehuoltoa koskevaan perusvastuujakoon, joka vaihtelee esim. maittain hyvinkin oleellisesti.

Keräysjärjestelmien uusiin haaste on raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen nousu, joka on nostanut joidenkin tuottajavastuun piirissä olevien jätteiden taloudellista arvoa ja johtanut ns. kermankuorintaan, johon osallistuvat myös varsinaisten tuottajavastuujärjestelmien ulkopuolella operoivat toimijat. Tällä hetkellä positiivisen arvon ongelma – näin kai asiantilaa on sääntelyjärjestelmän näkökulmasta luonnehdittava – koskee lähinnä ajoneuvoja, sähkö- ja elektroniikkaromua, akkuja ja paristoja ja jossain määrin myös paperia. Toisaalta on huomattava että kaikkien em. jätelajien joukossa on myös arvoltaan selvästi negatiivisia jätteitä tai sellaisia, jotka vaativat ensin mittavia panostuksia keräykseen ja lajitteluun ennen kuin ne saavuttavat positiivisen arvon.

<sup>26</sup> YmVM 7/2008 vp.

## SE-romun keräys

EU:n sääntely lähtee vahvasti keräämisestä vastaavien tuottajien velvollisuuksista ja tuotteiden loppukäyttäjien oikeuksista. Tuotteen palauttamisen keräysverkkostoon on oltava sen viimeiselle haltijalle a) ilmaista b) käytännössä mahdollista. Jakelijoiden on uuden tuotteen oston yhteydessä otettava vanha tuote vastaan tai osoitettava joku muu vastaanottopaikka.<sup>27</sup> SER-direktiivin (2002/96/EY) keräysverkon tiheyttä koskeva sääntely (5 artikla) on direktiiville ominaisesti yleisiin sanankäänteisiin nojaavaa: "necessary collection facilities, taking into account in particular the population density." Akkuja ja paristoja koskeva direktiivi (2006/66/EY) on astetta täsmällisempi: "shall enable end-users to discard waste...at an accessible collection point in their vicinity, having regard to population density" (8 artikla).

Kaikkiin tuottajavastuujätteisiin lähtökohtaisesti sovellettava keräysverkostoa määrittävä jätelain yleissäännös 18 d § ei ole juurikaan direktiivin säännöstä täsmällisempi:

*"Tuottajan on huolehdittava niin kattavan keräys- ja vastaanottopaikkojen verkoston järjestämisestä 18 b §:ssä tarkoitetuille käytöstä poistettaville tuotteille, että tuotteen viimeisellä haltijalla on koko maassa kohtuullinen mahdollisuus luovuttaa käytöstä poistettava tuote uudelleenkäyttöön, hyödynnettäväksi tai muuhun jätehuoltoon.  
Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen käytöstä poistettavien tuotteiden keräyksen ja vastaanoton järjestämiselle asetettavista vaatimuksista."  
(Jätel. 18 d §)*

Keräysverkostoa koskevaa jätelain säännöstä ei täsmennetä tuottajavastuujätteitä koskevissa asetuksissa, paristoja ja akkuja koskevaa asetusta (422/2008) lukuunottamatta. Osasyynä tähän on se, että valtuussäännös lisättiin jätelain 18 d §:ään vasta pattereita ja akkuja koskeneen lainmuutoksen (277/2008) yhteydessä. Pattereita ja akkuja koskevan asetuksen 5 §:ssä säädetään keräysjärjestelmistä ja muista erillis-keräystä tukevista toimista. Keräystä koskeva sääntely täsmentyy asetuksen 6 §:ssä:

*"Sen lisäksi, mitä jätelaissa ja 5 §:ssä säädetään käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen erilliskeräyksestä ja vastaanotosta, tuottajan on huolehdittava, että:  
1) käyttäjällä on mahdollisuus poistaa käytetyt paristot tai akut käytöstä häntä lähellä olevassa helppopääsyisessä vastaanottopaikassa;  
2) käytettyjen paristojen ja akkujen keräys ja vastaanotto sovitetaan tarpeen mukaan yhteen jätelain 18 b §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuseen perustuvien keräys- ja jätehuoltojärjestelmien kanssa."<sup>28</sup>*

Akkuja ja paristoja koskevan keräysjärjestelmän ja sitä koskeva sääntelyn toimivuutta ei ole vielä kunnolla testattu, koska sääntely on tullut voimaan vasta 26.9.2008, eikä tuottajavastuujärjestelmä ole vielä kunnolla käynnistynyt.

SER-romun keräysverkostoa koskevia velvoitteita on täsmennetty Pirkanmaan ympäristökeskuksen hallintopäätöksillä, joissa tuottajayhteisöt on velvoitettu järjestämään vähintään 340 keräyspistettä sijoittuen vähintään 235 kuntaan. Vaikka velvoite on tuottajayhteisökohtainen, se on käytännössä mahdollista toteuttaa yhteistyössä – ts. myös yhteisesti ylläpidetyt keräyspisteet lasketaan jokaisen osallisen keräyspisteiksi.

<sup>27</sup> Tosin tästä velvoitteesta voidaan tietyin edellytyksin poiketa kansallisessa sääntelyssä.

<sup>28</sup> Käytettyjen ajoneuvoparistojen ja -akkujen osalta on vastaava säännös asetuksen 8 §:ssä.



Komissio väittää Suomen WEEE-direktiivin toimeenpanoa koskevassa valvontakirjelmässään, että keräysverkoston laajuutta sääntelevää 5 artiklaa ei ole Suomessa toimeenpantu asianmukaisesti. Kuten edellä on todettu – jätelain säännökset eivät tässä suhteessa oleellisesti poikkea direktiivin vastaavasta, mutta käytännössä keräilytoimivuudessa on ollut ongelmia – Suomessa kerätään n. 8,5 kg vuodessa per asukas, kun vastaava luku esim. Ruotsissa on 17 kg.

### 3.3

## Esimerkkejä muista maista

### Norjan SER-tuottajavastuun keräysjärjestelmä

Kuten edellä 2 luvussakin on todettu, Norjassa SER:n keräys on tehokasta: vuonna 2007 SER:iä kerättiin 31,8 kiloa per asukas (Elregistret, Årsrapport 2007, 2392/2008). Norjan SER:ä koskevassa säädöksessä<sup>29</sup> keräysjärjestelmän toimintaa ja laajuutta säännellään sekä tuottajavastuuyhteisöihin<sup>30</sup>, jakelijoihin että myös kuntiin suunnatuilla velvoitteilla.

Kollektiivisella tuottajayhteisöllä on velvollisuus

1. varmistaa että SER kerätään jakelijoiden ja kuntien taholta ilman maksua ja tarvittaessa olla yhteydessä näihin keräyksen järjestämiseksi (yhteisöllä on oikeus vaatia jakelijaa toimittamaan tämän vastaanottaman SER kohtuullisen matkan päähän yhteisön keräyspisteeseen)
2. ottaa vastaan ilman maksua yritysten toimittama SER, jos tämä on lajiteltu ja varastoitu tavalla, joka mahdollistaa säännösten mukaisen jatkokäsittelyn
3. kerätä ja vastaanottaa SER kaikilla alueilla ("tilsvarende geografiske områder av landet"), jossa yhteisön jäsenten tuotteita on ollut myynnissä.

Yksilöllisesti rahoitettujen yhteisöjen keräysvelvoite on määritelty yleisemmin velvollisuudeksi järjestää keräys niin, että sen vastuulle kuuluva SER kerätään ilmeisellä varmuudella (overveiende sannsynlig).<sup>31</sup>

Vastaavasti jakelijoilla on velvollisuus

1. ottaa vastaan kuluttajilta käytetyt tuotteet, jos ne myyvät saman tyyppisiä tuotteita
2. ottaa vastaan yrityksiltä sama määrä saman tyyppisiä laitteita, kuin mitä ne itse myyvät
3. varastoida SER:iä tuottajien suorittamaa jätehuoltoa varten (ja pyydettyäessä toimittaa jäte tuottajayhteisön järjestämään läheiseen keräyspisteeseen)
4. tiedottaa kuluttajia sekä jakelupisteissä että muussa mainonnassaan tuotteiden vastaanottovelvollisuudesta.

Kunnilla on velvollisuus

1. ottaa vastaan SER:iä kuluttajilta veloitukselta ja yrityksiltä maksua vastaan
2. tiedottaa yrityksiä ja kuluttajia omista velvollisuuksistaan sekä siitä, että SER tulisi pyrkiä lajittelemaan

<sup>29</sup> FOR 2004-06-01 nr 930: Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

<sup>30</sup> Lainsäädännössä kollektiivisesti ja yksilöllisesti rahoitettujen tuottajayhteisöjen (returselskap) velvollisuudet on määritelty osittain erilaisiksi. Tällä hetkellä kaikki neljä Norjassa hyväksyttyä tuottajayhteisöä toimivat kollektiivisen rahoituksen pohjalta.

<sup>31</sup> Edellä mainitun säädöksen II luvun 1–15 kohta.

3. varmistaa jätteen erilliskeräys ja varastointi niin, että mahdollisuus laadukkaaseen ja tuottajavastuun tavoitteiden sekä jätehierarkian mukaiseen jätehuoltoon säilyy.
4. velvollisuus ottaa yhteyttä tuottajayhteisöön ja yrittää järjestää jätteen keräys, jos jätettä ei jostain syystä noudeta kunnan järjestämästä keräys- ja varastointipisteestä

Norjan keräilyjärjestelmää koskevasta sääntelyssä merkillepantavaa on etenkin kuntien vastaanotto-, varastointi ja lajitteluvollisuuksien laajuus. Suomessahan kunnalle ei ole säädetty SER:in keräykseen ja säilytykseen liittyviä velvoitteita, ainoastaan yleisluontoinen (negatiivinen) velvollisuus olla vaarantamatta tuottajavastuun toteuttamista (JäteL 18h). Norjassa kunnan velvoitteet koskevat yhdyskuntajätteenä syntyvän SER:n alkuvaiheen keräämistä, joka on kriittinen vaihe jätteen jatkokäsittelyn kannalta. Huomattavaa on, että tuottajayhteisöt eivät lainsäädännön mukaan ole velvollisia maksamaan kunnille edellä mainittujen toimenpiteiden suorittamisesta – tässä mielessä tuottajilla on siis rahallisestikin vain osittainen vastuu SER:n keräyksestä. Merkittävän osa keräilyvastuusta – myös rahallisesta – kantaa kunta. Tosin kunnan keräys ja lajitteluvollisuudet on laissa säädetty melko yleiselle tasolle (yllä 3. kohta). Käytännössä kunta voikin hoitaa tuottajavastuujätteen keräystä, varastointia ja lajittelua enemmän tai vähemmän aktiivisesti.

Vaikka keräys (ja siitä aiheutuivat kustannukset) onkin kuntien lakiin perustuva velvollisuus, käytännössä kuntien kustannusvastuu toteutuu vain osittain. Etenkin kaksi tuottajien perustamaa voittoa tuottamatonta tuottajayhteisöä (RENAS, Elretur) ovat tehneet kuntien kanssa sopimuksia, joissa esimerkiksi kunnalle maksetaan pienen kulutuselektroniikan aktiivisesta keräämisestä ja lajittelusta tietty kilohinta. Saadut varat voidaan sopia kohdennettavaksi esim. kunnan tiedotusvelvoitteen (kohta 2 edellä) hoitamiseen.<sup>32</sup> Joissain tapauksissa yhteisön maksamat keräyspalkkiot kattavat jopa kokonaan kunnan velvoitteiden hoidosta aiheutuneet kustannukset. Kunnallisten jätelaitosten etujärjestö (Avfall Norge) kertoo tavoitteekseen, että sopimusperusteinen palkkiojärjestelmä lopulta kattaisi kaikki tuottajavastuujätteen keräämisestä kunnille tulevat kustannukset.<sup>33</sup>

Myös jakelijoiden ja tuottajayhteisöjen velvoitteiden sääntely on jossain määrin täsmällisempää kuin Suomessa. Norjassa eri tahojen velvollisuuksissa voidaan havaita – ainakin lainsäädännön tasolla – myös tiettyä päällekkäisyyttä. Tuottajayhteisöillä on velvollisuus huolehtia keräyksen sujumisesta, mutta toisaalta kunnalla on velvollisuus huolehtia, että tuottajayhteisö kerää/hakee jätteet sen keräyspisteistä.

Kunnan aktiivinen rooli keräyksessä selittää pitkälti Norjan korkeita keräys- ja kierrätyslukuja. Käytännössä n. 60 % kaikesta tuottajavastuunalaisesta sähkö- ja elektroniikkaromusta kerätään juuri kunnan vastaanottopisteiden kautta.<sup>34</sup>

## Itävallan SER-tuottajavastuun keräysjärjestelmä

Itävallan SER-asetuksen (Elektroaltgeräteverordnung EAg-VO 121/2005) 3 §:ssä määritellään keräyspaikat kuntien, kuntayhtymien tai SE-laitteiden valmistajien kotitalouksille järjestämiksi paikoiksi, joihin kotitalous-SER:a voidaan luovuttaa. Tuotteen viimeisellä käyttäjällä on 5 §:n mukaan oikeus palauttaa laite vähintään maksutta 13 §:n mukaisiin *kunnan tai valmistajien keräyspisteisiin* ja muihin tuottajien/tuottajayhteisöjen osoittamiin paikkoihin sekä vähittäismyyjille yksi yhtä vastaan -peri-

<sup>32</sup> Tuottajayhteisön ja kunnan suhteesta ks. esim. <http://www.elretur.no/ENProsjekt1.asp>.

<sup>33</sup> Tiedot palkkioiden ja keräyskustannusten vastaavuudesta Avfall Norgelta.

<sup>34</sup> Tuottajayhteisöltä saatu tieto.

aatteella, eli vanha laite uutta ostettaessa. Pienille liikkeille on myönnetty poikkeus velvollisuudesta. Loppujakelijoilla (Letztvertreiber, final distributor) on mahdollisuus palauttaa keräämänsä laitteet tuottajien tai tuottajayhteisöjen keräyspisteisiin. Kunnallisiin keräyspisteisiin loppujakelijat voivat palauttaa laitteet, jos tuottajayhteisöllä on sopimus kunnallisen keräyspisteen kanssa (5 §).

Eag-VO:n 16 § 2 momentin mukaan edellytyksenä tuottajayhteisön perustamiselle ja toiminnalle on, että se voi osoittaa täyttävänsä vaaditun alueellisen peittävyuden, eli että sillä on loppujakelijoita varten vähintään yksi keräyspiste jokaisessa läänissä (Bezirk). Tuottajayhteisöjen on myös voitava tarjota tuottajille kokonaisratkaisuja, jotka vastaavat tuottajien markkinaosuuksia (16 § 3 mom). Lisäksi niiden toiminnalle on asetettu vähimmäiskeräysvaatimukset markkinoille luovutetuista tuotteista. Tuottajayhteisöillä on mahdollisuus perustaa myös omia keräyspaikkoja kuluttajia varten (Eag-VO 17 §). Itävallan jätelain (AWG) 28 a § mukaan *päävastuu keräyspaikoista on kuitenkin kunnilla: niiden on järjestettävä luovutuspaikat kotitalouksista tulevalle SER:lle. Kunta hoitaa siis keräyksen, ja teollisuus rahoittaa keräysastiat, vaaditut infrastruktuurin muutokset ja tiedotuksen kuluttajille. SER:a kerätään viittä eri kategorialla, ja keräyspaikkoja Itävallassa on n. 1900.* (JRC 2006, 59 ja EAK, 1.7.2008.)

Kunnilla on keräykselle kaksi rahoitusvaihtoehtoa riippuen siitä, ovatko ne tehneet sopimuksen tuottajayhteisön kanssa. Useimmiten kunnat tekevät sopimuksen SER:n noutamisesta yhden, useamman tai kaikkien tuottajayhteisöjen kanssa, ja tällöin tuottajien vuosittain maksama 2,7 miljoonan euron summa jaetaan euro per tonni -periaatteella jokaiseen keräyskategoriaan. Tällöin rahoituksen määrä tietyllä kunnallisella keräyskeskukselle riippuu sinne kerätyn SER:n määrästä. Niillä kunnilla, joilla ei ole sopimusta tuottajayhteisöjen kanssa, on oikeus tiettyyn kiinteään summaan, joka lasketaan keräyspaikan koon ja kerätyn romun tyyppin perusteella. Tällöin ei oteta huomioon todellista kerätyn romun määrää. Keräyspaikoilla on oikeus osuuteen kokonaissummasta aina, kun kaikkea kerättyä SER:a ei jaeta tuottajayhteisöjen noudettavaksi, vaan sitä jää keräyspisteeseen. (Sandler ym. 2007, 29–30.)

Taulukko 2. Kiinteät maksut Itävallan kunnallisille keräyspisteille, joilla ei ole sopimusta tuottajayhteisöjen kanssa. (Sandler ym. 2007, 30.)

	Large Appliances €/WCC per year	Refrigeration €/WCC per year	TV&Monitors/WCC per year	Small Appliances €/WCC per year	Lamps €/WCC per year	Total €/WCC per year
Large WCC (300 in Austria)	710	710	825	420	435	3 100
Small WCC (1200 in Austria)	157	157	312	180	173	980
Minimum Quantily (tonnes)	4	3.5	1.5	1.5	0.5	

WCC: Waste Collection Centre

Ne kunnat, joilla ei ole sopimusta tuottajayhteisöjen kanssa, voivat hoitaa rahoituksen clearing housena toimivan Elektroaltgeräte Koordinierungsstellen (EAK) kautta. Näissä tapauksissa EAK jakaa myös haku- ja käsittelyvelvollisuudet. Keräyspaikoilla on mahdollisuus tällaiseen hakukoordinaatioon (Abholkoordinierung), jos ne eivät voi taata, että 100 % SER:sta haetaan tuottajayhteisöjen kanssa tehtyjen sopimusten perusteella. EAK velvoittaa SER:n hakemiseen sen tuottajayhteisön, jolla on sillä hetkellä suurin täyttämätön velvollisuus. Käytännössä hakukoordinaatio toimii siten,

että keräyspisteet voivat tehdä Internetissä EAK:n www-sivuilla ilmoituksen hakutarpeesta. Asianmukainen ilmoitus sisältää tiedot keräys- ja käsittelykategorioista, keräysastioista ja arvion kerätyn romun määrästä. Kunnallisella keräyspaikalla on Eag-VO 6 § 2 mom. mukaan oikeus vaatia hakukoordinaatiota,

- jos yhdessä keräys- ja käsittelykategoriassa kerätty romu ylittää Eag-VO:n liitteessä 3 annetut kynnysmäärät (hakuilmoitus on tällöin mahdollinen milloin tahansa) tai
- jos kynnyсарvot eivät ylity, voi ilmoituksen tehdä korkeintaan kahdesti vuodessa, vähintään kuuden kuukauden välein.

Myös valmistajilla on mahdollisuus clearing housen kautta tapahtuvaan keräykseen, jos ne ovat jo keränneet sen määrän SER:a, jonka ovat luovuttaneet markkinoille.

Vuonna 2007 hakukoordinaatiota käytettiin 329 keräyspisteessä 5 osavaltiossa, ja yhteensä hakukertoja oli yli 2700. Vuonna 2006 hakukoordinaatiota käytti 358 keräyspistettä yhteensä 1790 kertaa. (EAK:n toimintakertomukset 2007, 22 ja 2006, 22.) Keräys clearing housen kautta on marginaalisessa osassa. Vuonna 2006 92,5 % kaikista kunnallisista keräyspaikoista keräystä SER:sta kerättiin tuottajayhteisöjen kanssa tehdyillä sopimuksilla, joten 7,5 % jäi clearing housen kautta hoidetun keräyksen piiriin. (Sandler ym. 2007, 29–30 ja 100, EAG Handbuch 2006, 4 ja EAK:n toimintakertomus 2007, 22.)

## Irlannin SER-tuottajavastuun keräysjärjestelmä

Irlanti on säätänyt SER-tuottajavastuusta kahdessa laissa, joista S.I. 290/2005 täydentää vuoden 1996 jätehuoltolakia tuoden WEEE- ja RoHS-direktiivit Irlannin lainsäädäntöön. S.I. 340/2005:ssa säädetään yksityiskohtaisemmin WEEE-direktiivin vaatimuksista.<sup>35</sup>

Irlannissa on kaksi kilpailevaa tuottajayhteisöä: WEEE Ireland ja ERP Ireland, ja vastuu niiden välillä on jaettu maantieteellisin perustein. WEEE Ireland hoitaa suurimman osan Irlannissa syntyvästä SER:sta (82 % markkinoille luovutettujen tuotteiden painosta). Useissa Euroopan maissa toimiva ERP pyrkii estämään monopoliasetelman syntymistä ja edistämään yksilöllistä tuottajavastuuta. Tuottajat voivat liittyä toiseen tuottajayhteisöistä tai hoitaa vastuunsa itse. Jälkimmäisessä tapauksessa niiden on esitettävä suunnitelma siitä, kuinka ne aikovat hoitaa velvollisuutensa B2C-romun keräyksessä, kierrätyksessä ja hyödyntämisessä. Irlannissa erillistä rahallista takuuta ei tarvita, jos tuottaja kuuluu tuottajayhteisöön (Sandler ym. 2007, 52 ja 102–104).

Irlannissa operatiivinen vastuu SER:n keräyksestä ja lajittelusta on jakelijoilla (eli vähittäis- ja etämyyjillä), paikallisviranomaisilla (järjestävät kunnalliset keräyspisteet) ja yksityisen sektorin operaattoreilla (hoitavat yleensä kunnallisia keräyspisteitä). 19 §:n mukaan viimeiset käyttäjät voivat palauttaa tuotteet vähintään maksutta kunnallisiin keräyspisteisiin, joita on jokaisen kunnan alueella. Kunta voi myös määrätä vaihtoehtoisia keräyspisteitä, joihin jakelijoiden on tällöin palautettava tuotteet kunnallisten keräyspaikkojen sijaan. (Sandler ym. 2007, 105–106.)

Sandler ym.in (2007, 107) mukaan vastuunjako SER:n keräämisestä on todellisuudessa järjestetty hieman eri tavalla kuin lakitekstissä. Molemmat tuottajayhteisöt, WEEE Ireland ja ERP Ireland, tarjoavat vähittäiskauppojen keräyspisteisiin kerätyn SER:n nouto- ja kuljetuspalveluita, ja tämä vähentää vähittäiskauppojen tarvetta kuljettaa SER:a kunnallisiin keräyspisteisiin. Järjestelmässä on esiintynyt ongelmia,

<sup>35</sup> Mainitut pykälät ovat laista S.I. 340/2005, jos toisin ei mainita.

koska tuottajayhteisöt eivät ole käytännössä vastanneet kunnallisten keräyspisteiden kuluista.

SER:n kerääminen keräyspaikoilta sekä sen käsittely, hyödyntäminen, kierrättäminen ja hävittäminen ovat lain mukaan tuottajan vastuulla sekä operatiivisesti (19 §, 21 § ja 22 §) että rahallisesti (16 § 1 mom.) Toiminnan järkevöittämiseksi tuottajayhteisöt WEEE Ireland ja ERP ovat jakaneet kunnalliset ja vähittäiskaupan keräyspisteet maantieteellisesti. Kumpikin tuottajayhteisö kerää kaiken SER:n sille määrätystä keräyspisteistä. Jakoa on kerran korjattu vastaamaan paremmin kunkin tuottajayhteisön jäsenten yhteenlaskettua markkinaosuutta, mutta jatkossa markkinaosuuksien muutokset hoidetaan rahallisella kompensoinnilla uuden aluejaon sijaan. (Sandler ym. 2007, 107–109.) Sandler ym.in (2007, 109) mukaan kesäkuussa 2007 WEEE Irelandilla oli 740 keräyspistettä, joista 80 kunnallista. Todellisuudessa WEEE Irelandin kuluttajille avoimien keräyspaikkojen määrä on yli 2000, sillä laskennassa useiden suurten vähittäiskaupan ketjujen myymälöiden keräämä SER oli jo kerätty yhteen. ERP Irelandin keräyspaikkojen määrä oli 120, joista 12 kunnallista (Sandler ym. 2007, 110).

### 3.4

## Pakkausjätteen keräys ja jätehuolto

Pakkausjätteiden jätehuoltoa koskeva direktiivi (94/62/EY) poikkeaa muista ns. kierrätysdirektiiveistä jätehuoltovastuun kohdentamista koskevan sääntelyn osalta: pakkausjätedirektiivi ei edellytä tuottajavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Direktiivin keskeiset velvoitteet ovat 6 artiklan kierrätystä ja hyödyntämistä koskevat tavoitteet. Jäsenmaan on huolehdittava, että sen kansallinen jätehuoltojärjestelmä kykenee saavuttamaan direktiivin tavoitteet ja että kaikilla oleellisilla toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa jätehuoltoketjun toimivuuteen (artikla 7).

Pakkausjätteen osittainen tuottajavastuu (JäteL 18 j §) on etenkin jätehuollon viranomaisten (kunnat, Pirkanmaan ympäristökeskus) taholta koettu ongelmalliseksi. Pirkanmaan ympäristökeskus on painottanut sitä, että tässäkin tapauksessa tuotteen viimeisellä haltijalla on oltava "koko maassa" jätelain 18 d §:n takaama "kohtuullinen mahdollisuus luovuttaa käytöstä poistettava tuote uudelleenkäyttöön, hyödynnettäväksi tai muuhun jätehuoltoon". Tällä hetkellä jätelain 18 d §:n perusteella ei kuitenkaan voida asettaa pakkaajille velvollisuutta kerätä pakkausjätteitä esimerkiksi kiinteistökohtaisesti, jos ns. pakkausjätteen (23.10.1997) 5 §:ssä säädetyt tavoitteet pakkausten jätehuollolle täyttyvät. Tuottajat saavat laskea tavoitteeseen myös ne jätteet jotka eivät päädy jätehuoltoon tuottajien itse järjestämän keräyksen kautta.<sup>36</sup> Jos nykyinen osittainen tuottajavastuu halutaan säilyttää, vastuun sisältöä tulee lainsäädännössä täsmentää oleellisesti mm. määrittämällä pakkaajien ylläpitämän keräysverkoston laajuus ja tietyt keräyspistettä koskevat vaatimukset.

Pakkausjätehuoltoa koskeva periaatteellinen kysymys koskee tuottajavastuuperiaatteen soveltamista: halutaanko pakkaajat saattaa vastuuseen myös arvottoman asumisessa syntyvän pakkausjätteen jätehuollosta, jolloin mahdollisesti voitaisiin tulevaisuudessa ehkäistä pakkausjätteen syntymistä? Vai halutaanko ensisijaisesti vain täyttää pakkausdirektiivissä jätehuollolle asetetut tavoitteet. Nykyjärjestelmässä direktiivin jäsenvaltioille asettamat tavoitteet toteutuvat, mutta tuottajavastuujärjestelmän perusidea (kustannusvastuu kaiken syntyvän pakkausjätteen jätehuollosta) ei.

<sup>36</sup> Ks. mm. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 28.11.2007 Dnro. 02098/05/5149. Hallinto-oikeus hyväksyi Pirkanmaan ympäristökeskuksen päätöstä koskeneen valituksen, jossa tuottajayhteisö oli veloitettu erottelemaan raportoinnissaan omasta keräysjärjestelmästä peräisin olevat jätteet muusta keräyksestä peräisin olevasta jätteestä.

Koska pakkausten jätehuolto on osin yhdyskuntajätehuoltoa, tätä koskeva perusvastuunjako kunnan ja jätteen tuottajan välillä koskee myös pakkausjätehuolto ja sen sääntelyä. Yksi keskeisistä yhdyskuntajätehuollon nykysääntelyn kritiikeistä koskee vastuunjaon epäselvyyttä. Vastuunmalleja (ns. "putkia") on kolme: kunnan vastuu, jätteen haltijan vastuu ja tuottajavastuu. Pakkausten osittainen tuottajavastuu muodostaa tässä jaottelussa ikään kuin neljännen mallin. Ns. parempi sääntely<sup>37</sup> ja erityisesti sääntelyn selkiinnyttäminen (VNK 8/2006, 16–17) puoltaisi näin joko täysimittaisen tuottajavastuuseen siirtymistä tai vaihtoehtoisesti koko tuottajavastuun purkamista, jolloin direktiivin hyödyntämis- ja raportointivelvoitteen kohdennettaisiin jätehuollon perusvastuun mukaisesti osin kunnille ja osin jätteiden tuottajille.

### 3.5

## Päätelmiä

Keräysjärjestelmän toimivuus ja sen sääntelytarpeet vaihtelevat riippuen tuottajavastuujärjestelmästä. On selvää, että esimerkiksi SER:n osalta keräysverkkoa tulisi säädellä nykyistä täsmällisemmin. Lain tasoisessa sääntelyssä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säännellä keräysverkkoa nykyistä täsmällisemmin. Sen sijaa tulisi käyttää laissa olevaa valtuutta säätää asetuksessa esim. asukastiheyteen sidotusta keräyspisteiden määrästä.

Toinen mahdollinen suunta on kuntien keräysvelvoitteen laajentaminen. Tällöin joudutaan pohtimaan, missä määrin tuottajat tulee – tai on tarkoituksenmukaista – velvoittaa maksamaan kunnalle keräilystä ja mahdollisesta edelleen lajittelusta aiheutuneita kuluja. Maksujärjestelmän luomisesta aiheutuu hallinnollista lisätaakkaa sekä kunnille että tuottajille. Toisaalta jos kustannukset jäisivät kunnille, tämä söisi uskottavuutta koko tuottajavastuuperiaatteen toteuttamiselta. Vaihtoehtoisesti on mahdollista oikeuttaa kunnat laskuttamaan palveluistaan tuottajia. Läpinäkyvän ja oikeudenmukaisen laskutusjärjestelmän luomiseen liittyyneet omat haasteensa – etenkin tuottajat karsastavat "avoimen shekin kirjoittamista kunnallisille jätehuoltoyhtiöille".

Norjan mallissa rahoitusongelma onkin ratkaistu tuottajayhteisöjen ja kuntien välisellä yhteistyöllä tuottajat maksat sopimusperusteisesti keräyksen hoitamisesta esim. kilomäärän perusteella. Maksut lisäävät kuntien motivaatiota hoitaa keräys niin, että tuottajien on mm. helppo hoitaa jätehuollon kannalta erilaisten tuotteiden jätehuolto haluamallaan tai lainsäädännön vaatimalla tavalla.

<sup>37</sup> Paremmen sääntelyn keskeisiä ideoita ovat mm. yksinkertaisuus ja turhan sääntelyn välttäminen. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)

## 4 Valvonnan keinot ja pakkokeinot

### 4.1

#### Tuottajavastuun valvonnan kehittämistarpeet

Tuottajavastuusääntelyn keskeisimpiä ongelmia on "vapaamatkustaminen". Kaikki tuottajat eivät noudata esimerkiksi ilmoitus- (50 b §) ja tiedonantovelvollisuutta viranomaisille (18 f §). Laiminlyömällä toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröintiä varten tehtävän ilmoituksen tuottaja välttää kaikki sääntelystä seuraavat velvoitteet. Tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti vaikeuttaa oleellisesti viranomaisten työtä, kuten jätteen uudelleenkäytölle tai hyödyntämiselle asetettujen tavoitteiden/velvoitteiden saavuttamisen seuraamista ja raporttoimista edelleen EU:lle.

Laillisuusvalvonnan keinovalikoima on totuttu jakamaan hallinnollisiin pakkokeinoihin ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Hallinnollisten keinojen käyttö on yleensä ensisijaista. Valvovana viranomaisena tuottajavastuuasioissa toimiva Pirkanmaan ympäristökeskus voi asettaa *uhkasakon* tai *keskeyttämisuhan* esim. tietojen toimittamista koskevan kehotuksen noudattamiselle tai hyväksymispäätöksen ehtojen noudattamatta jättämiselle. Niskoittleva tuottaja voi kuitenkin halutessaan pitkittää seuraamusten täytäntöönpanoa. Uhan asettamisesta korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) lainvoimaiseen päätökseen kuluu kolmesta neljään vuotta.<sup>38</sup>

Tuottajavastuusta johtuvien velvoitteiden toimeenpano on pitkälti rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän varassa. Rikoslain (39/1889) ympäristörikossäännösten tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää kuitenkin *pilaantumista tai ainakin sen vaaraa*. Edellä mainittujen tuottajavastuusäännösten rikkomukset eivät yleensä täytä tätä edellytystä. Tällöin sovellettavaksi tulee lähinnä jätelain 60 §:n mukainen jäterikkomus, josta ankarin rangaistus on sakkoa. Sopivan säännösten puuttuminen ei ole ainoa ongelma. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei reagoi herkästi jäterikkomuksiin, eikä yleensääkään ympäristörikoksiin (Pirjatanniemi 2005, 241–251). Jos rikkomus saadaan esitutkinnan ja syyteharkinnan kautta oikeuskäsittelyyn, tuomitut sakot ovat pieniä verrattuna laiminlyönneillä saavutettuun taloudelliseen hyötyyn. Rikoslain 10 luvun 2 §:n mukaan rikoksen tuottama taloudellinen hyöty voidaan toki tuomita valtiolle menetetyksi, mutta tässä törmätään näyttöongelmaan. Tarkkoja tietoja esimerkiksi markkinoille laskettujen tuotteiden määrästä ei ole saatavissa.

"Vapaamatkustajat"<sup>39</sup> saavat laitonta kilpailuetua verrattuna niihin, jotka hoitavat velvoitteensa moitteettomasti. Vapaamatkustajien liikevaihto vaihtelee muutamasta kymmenestä tuhannesta eurosta miljooniin euroihin. Saavutun kilpailuedun määrään

<sup>38</sup> Haastattelu perustuva tieto: Lakimies Annukka Lagerstam ja ylitarkastaja Teemu Virtanen Pirkanmaan ympäristökeskuksesta.

<sup>39</sup> Tällä hetkellä ilmoittautumis- ja/tai seurantatietojen antamisvelvoitteensa laiminlyöviä tuottajia on Pirkanmaan ympäristökeskuksen tiedossa yli tuhat. Todellinen luku on suurempi.

vaikuttavat useat alakohtaiset tekijät, kuten jätemateriaalin maailmanmarkkinahinnan liikkahdukset ja tuottajavastuuta koskevien velvoitteiden laajuus. SER-tuotteiden osalta voidaan karkeasti arvioida lain vaatiman valtakunnallisen keräysverkon perustamis- ja ylläpitokustannuksia (vuokrat, kontit, kuljetukset, käsittely) käyttäen lähtökohtana kuntien veloitusta tuottajayhteisöiltä. Kiinteät kuukausikustannukset lienevät noin 100–150 euroa per piste, lisäksi kuljetukset 50 euroa/kk ja käsittely 25 senttiä/kilo. Vaatimuksen ollessa vähintään 340 pistettä koko maassa, saadaan vaitta kokoon 0,5 miljoonan euron vuosikustannukset (150 x 340 x 12). Pakkausala edustaa tässä suhteessa toista ääripäätä: tulkinnanvaraisen "osittaisen tuottajavastuun" laajuutta ja siitä aiheutuvia kustannuksia on hankala määrittää.

Yleisesti ottaen tehokas valvontajärjestelmä toimii parhaimmillaan *ennaltaehkäisevästi*. Se antaa riittävän sytykkeen noudattaa lainmukaisia velvoitteita, etenkin niille toiminnanharjoittajille, jotka ilman valvontaa eivät toimisi lainmukaisesti. Seuraavassa käsitellään mahdollisia keinoja tehostaa tuottajavastuujärjestelmän valvontaa.

#### 4.2

### Valvonnan tehostamisen vaihtoehdot

Valvonnan tehostamispyrkimyksissä voidaan ensinnäkin luoda kokonaan uusia hallinto- tai rikosoikeudellisia seuraamuksia ja/tai lisätä poliisin, syyttäjän ja/tai valvontaviranomaisten resursseja. Viranomaisvalvonnan resurssit näyttäisivät kuitenkin koko ajan olevan vähenemään päin. Siksi valvontavastuun siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle – joko säännellylle toimialalle itselleen tai jollekin kolmannelle taholle – on vakavasti otettava vaihtoehto.

Viimekädessä valvontakeinojen valinta kytkeytyy sääntelyn noudattamisen tai noudattamatta jättämisen syihin. Usein käytetty pyramidimalli kuvaa erityyppisten keinojen osuutta ja vaikuttavuutta norminmukaisen käyttäytymisen saavuttamisessa: pääosa sääntelyn kohteista noudattaa toivottua käyttäytymismallia omaehtoisesti pelkästään saadun informaation perusteella (Tala 2001, 289–290 ja 307); seuraavalle noudattamisen tasolle päästään taloudellisella ohjauksella – tekemällä tietty käyttäytyminen taloudellisesti kannattavaksi; varsinaiset pakkokeinot ovat vasta pyramidin huipulla niitä toimijoita varten, jotka eivät käyttäydy norminmukaisesti tiedollisista resursseista ja taloudellisesta rationaalisuudesta huolimatta.<sup>40</sup> Pyramidimallin ongelmana on, että yksittäiset ohjauskeinot eivät tottele siinä käytettyä jaottelua. Usein esim. juuri velvoittavan sääntelyn ja niihin liittyvien pakkokeinojen keskeinen sisältö on taloudellista ohjausta – pakotetaan joku vastaamaan esimerkiksi jätehuollon kustannuksista.

Jyrki Tala (2001, 289–290) huomauttaa, että säännöksiä voidaan noudattaa useista eri syistä – kaikki ei tyhjenny moraaliseen veloitteeseen tai yksilötason hyötyperunintoihin.<sup>41</sup> Myös *sääntelytyypillä* ja *kohdetahoilla* on vaikutusta säännösten noudattamiseen. Julkisoikeudelliselle sääntelytyypille – jossa kiellot ja käskyt ovat oleellisia – noudattamisen ongelmat ovat suurempia kuin esimerkiksi siviilioikeudellisten normien yhteydessä. Sääntelykohteiden osalta merkityksellisiä muuttujia ovat mm. oikeudellinen luonne (luonnollinen henkilö, yhteisö) ja oikeushenkilöiden osalta koko (Tala 2001, 305).

<sup>40</sup> Sama idea voidaan esittää myös filterimallin muodossa. Ks. Westerlund 2003, 50.

<sup>41</sup> Noudattamatta jättäminen voi olla seurausta tietämättömyydestä, noudattamisen hyödyttömyydestä (lyhyellä tai pitkällä aikavälillä) tai siitä että (alakulttuurin) sosiaaliset normit kannustavat sääntöjen rikkomiseen.



Voidaan olettaa, että joitakin pieniä toimijoita lukuun ottamatta tuottajavastuusääntelyn keskeiset kohdetahot (yksittäiset tuottajat ja tuottajayhteisöt, jakelijat) ovat tietoisia omista velvoitteistaan. Sääntelyn kohteet ovat pääosin voittoa tavoittelevia (oikeus)henkilöitä, joten taloudellinen rationaalisuus vaikuttaa merkittävästi normien noudattamista koskevaan päätöksentekoon. Kuten edellä kappaleessa 5.1 on todettu, vapaamatkustajaongelma on seurausta taloudellisen hyödyn tavoittelemisesta: on halvempaa jättää noudattamatta lainmukaisia velvoitteita kuin noudattaa niitä, vaikka lainvastaisesta toiminnasta jäisi kiinni. Seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevä vaikutus ts. kytkeytyy vahvasti paitsi kiinnijäämisen todennäköisyyteen niin myös sen seurauksiin (Pirjatanniemi 2005, 248 ja yleiskatsaus preventioon 231–237; ks. myös Gunningham & Sinclair 2002).

Seuraavassa tarkastellaan mahdollisuuksia kehittää tuottajavastuusääntelyn valvontaa lähinnä hallinnollisen sanktiomaksun avulla. Lisäksi pohditaan mahdollisuuksia puuttua ns. vapaamatkustajaongelmaan hyödyntämällä ns. kolmansia tahoja eli tässä tapauksessa tuotteiden jakelijoita. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen otetaan kantaa vain siinä määrin kun se liittyy sanktiomaksun kehittämistä koskeviin rajauksiin. Oikeusturvaan liittyvä peruslähtökohta on, että merkittävistä sanktioista tulisi päättää rikosprosessissa, ei hallintomenettelyssä.

#### 4.3

### Sanktiomaksu

#### 4.3.1

#### Esimerkkejä sanktiomaksuista

#### Ympäristösanktiomaksu

Ruotsissa käytössä oleva ympäristösanktiomaksu on hallinnollinen, valtiolle suoritettava seuraamusmaksu, jonka määrää toimivaltainen valvontaviranomainen.<sup>42</sup> Maksu voidaan määrätä monen tyyppisestä rikkeestä; ilman lupaa toimimisesta, lupaehtojen noudattamatta jättämisestä tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyömisestä, jne. Maksu voidaan määrätä tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumatta (30 L 2 §). Aikaisemmin viranomaisen tuli aina ilmoittaa rikkomus myös poliisille tai syyttäjälle, mutta lainmuutoksen myötä sanktiomaksunalaiset rikkomukset eivät enää ole rikosvastuun piirissä.

Ympäristösanktiomaksu on suuruudeltaan 1 000–1 000 000 kruunua. Asetuksessa (1998:950) on säädetty sanktiomaksun määrästä jokaisen rikkomuksen/rikkomus-tyypin osalta erikseen. Useiden rikkeiden osalta on säädetty maksettavaksi yksi kiinteä summa, mutta joissain tapauksissa sanktiomaksu on määritelty minimi- ja enimmäissumma. Ympäristökaaren mukaan sanktiomaksua voidaan kohtuullistaa siitä, mitä asetuksessa on säädetty.

Jätesääntelyn rikkeistä määrättävistä maksuista on säännelty asetuksen liitteen kohdassa 7: esimerkiksi muovipullojen ja metallipurkkien palautusjärjestelmää koskevien velvoitteiden rikkomisesta 100–5000 kruunua, riippuen siitä kuinka suuria määriä (pulloja tai purkkeja) rikkomukset koskevat; romuajoneuvoasetuksen (2007:185) mukaisen raportointivelvollisuuden rikkomisesta 20 000 kruunua.SER

<sup>42</sup> Ympäristökaaren (1998:808) 30 luku (miljösanktionsavgift). Tarkemmat säännökset maksun määrittämisestä ja maksun suuruudesta asetuksessa (1998:950).

tuottajavastuusäätelyä koskeville rikkeille on asetuksessa erityissäännökset kohdassa 8. Heinäkuussa 2008 voimaantulleen muutoksen (2008:642) myötä tiedonantovelvollisuuden (uppgiftsskyldighet) rikkomisesta määrättävä maksu on aina 10 000 kruunua. Ennen muutosta tiedonantovelvollisuutta ja ilmoitusvelvollisuutta (anmälningsplikt) koskeva sanktiomaksu oli 5000–100 000 kruunua, maksuvelvollisen liikevaihdosta riippuen. Määrättyjä sanktiomaksuja pidettiin kuitenkin suhteettomina rikkeisiin verrattuna.<sup>43</sup> Samassa yhteydessä ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta tehtiin rikosasia, eikä siitä voi enää määrätä ympäristösanktiomaksua.<sup>44</sup>

Sanktiomaksun arvioinnissa on otettava huomioon, että maksu voidaan määrätä samasta rikkeestä useita kertoja. Jos maksuvelvollinen maksun määräämisen jälkeen edelleen laiminlyö saman velvoitteen, uusi maksu voidaan määrätä kaksinkertaisena. Tällöin ensimmäisenä määrätty maksu jää voimaan. Myös saman laiminlyönnin toistaminen kahden seuraavan vuoden sisällä on peruste jälkimmäisen sanktiomaksun määräämiseksi kaksinkertaisena. Asetuksen mukainen kokonaismaksuseuraamus voi siis lopulta olla kolminkertainen.

Ennen sanktiomaksun määräämistä maksuvelvollista on kuultava (30 L 3 §). Maksu on suoritettava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tämä jälkeen maksu voidaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Maksupäätöksestä voidaan valittaa ympäristötuomioistuimeen, mutta tämä ei lykkää maksun täytäntöönpanoa. Jos ympäristötuomioistuin kumoaa maksun tai alentaa sitä, rahat tai osa niistä maksetaan takaisin maksuvelvolliselle (30 L 9 §).

*Irlannin tuottajavastuuta koskeva sanktiomaksujärjestelmä on luonteeltaan rikosoikeudellinen.* Jätelaissa (Waste Management Act 1996 10 § 1 mom.) rangaistuksena lain rikkomisesta voidaan tuomita enintään 15 000 000 € sakkoja ja 10 vuotta vankeutta tai molemmat, ja nämä rangaistukset koskevat myös tuottajavastuuta. Jos säädösten vastainen toiminta jatkuu tuomion jälkeen, voidaan rikkomuksesta määrätä korkeintaan 150 000 € sakkoa joka päivä (10 § 3 mom.). (PEC Solutions.) Irlanti on ottanut SER-säädösten toteutumisen valvonnassa aktiivisen roolin. Valvonnan kohteena ovat erityisesti jakelijat. Irlannin EPA on vastuussa SER-säätelyn toimeenpanosta yhteistyössä paikallisten viranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa, ja ne valvovat säädösten toteutumista, tekevät yllätystarkastuksia sekä tutkivat valituksia. (Sandler ym. 2007, 120.) SI 340/2005 36 §:ssä SER-säädösten toimeenpanosta todetaan, että EPAn ja paikallisten viranomaisten on huolehdittava niille kuuluvien pykälien toimeenpanosta tarkoituksenmukaisilla toimenpiteillä (*– shall take such steps as are necessary for this purpose*).

EPA tekee etukäteen ilmoittamatta tarkastuksia vähittäiskauppioiden, etämyyjien ja tuottajien parissa sekä kauppatapahtumissa (messut ym.) osittain ostopalveluna. Heinäkuuhun 2008 mennessä tarkastuksia oli tehty tuottajien parissa 25, vähittäiskaupoissa n. 700 ja etämyynnissä eli www-sivujen tai postimyyntiluetteloiden perusteella n. 170. EPA valvoo säädösten toimeenpanoa tiiviissä yhteistyössä kansallisen rekisterin (WEEE Register Society) kanssa ja tekee tuottajatarkastuksia saatuaan rekisteristä tiedon tuottajan laiminlyönnistä rekisteröitymisessä, raportoimisessa, tuottajayhteisöön liittymisessä tai yksilöllisten velvollisuuksiensa hoitamisessa. EPA tutkii myös valitukset mahdollisista vapaamatkustajista eli rekisteröitymättömistä tuottajista. (Enforcement of the WEEE Regulations by EPA 2008.)

<sup>43</sup> Naturvårdsverketin tilastoinnin mukaan SER ilmoitus- ja raportointivelvollisuuksien rikkomisesta määrättyt maksut muodostivat lähes 80 % kaikkien määrättyjen sanktiomaksujen kokonaissummasta. <http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Tillsyn-och-egenkontroll/Straff-och-miljosanktionsavgifter/Statistik-for-miljosanktionsavgifter/>

<sup>44</sup> Ks. muutosta koskevat perustelut: Miljödepartementet: Förslag till ändrade sanktioner avseende producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter. Promemoria 200-04-22.

Jos säädösten vastaista toimintaa ilmenee tarkastuksessa, EPA antaa yritykselle ilmoituksen säädösten rikkomisesta ja tämän jälkeen tarvittaessa varoituskirjeen (Final Warning Letter) ja tekee tarkastuksia. Jos yritys ei edelleenkään noudata säännöksiä, seuraa mahdollisesti oikeustoimenpiteitä. EPA järjestää myös tapaamisia tuottajien ja vähittäiskaupan edustajien kanssa sopiakseen korjaavista toimenpiteistä ja lisätäkseen tietoisuutta rikkomuksista. EPAn ohella myös Irlannin kuluttajavirasto (National Consumer Agency) ja mainontaviranomaiset (Advertising Standards Authority) toimivat säädösten toimeenpanemiseksi. Myös paikallisviranomaiset voivat ryhtyä oikeustoimiin, ja heidän vastuullaan on monien vähittäismyyjien velvollisuuksien valvonta. Heidän tuekseen on perustettu tuottajavastuun toimeenpanoverkosto, joka toimii tiedonvälitysfoorumina ja pyrkii siten johdonmukaiseen SER-lainsäädännön toimeenpanoon kautta maan. (Enforcement of the WEEE Regulations by EPA 2008.)

Heinäkuuhun 2008 mennessä EPA on käynyt oikeustoimiin kahta jakelijaa ja yhtä tuottajaa vastaan niiden laiminlyötyä velvollisuuksiaan. Kaikki yritykset tuomittiin sakkoihin. Säädösten vastaiseen mainontaan syylistynyt ja tiedottamisvelvollisuuteen laiminlyönyt jakelija sai sakkoja 1 200 € ja joutui korvaamaan EPAlle yli 6 800 €. Toinen jakelija tuomittiin tiedottamiseen liittyvistä rikkeistä 1 500 € sakkoihin ja korvaukset EPAlle ylsivät 10 000 euroon. Tuottaja tuomittiin viidestä rikkeestä: se oli mm. luovuttanut tuotteitaan markkinoille aikana, jolloin se ei ollut rekisteröitynyt eikä luovuttanut tarvittavia tietoja kansalliselle rekisterille. Yritys sai sakkoja 3 750 € ja joutui korvaamaan EPAlle yli 17 000 €. Oikeusprosesseja on lisäksi parhaillaan meneillään. Paikallisviranomaiset ovat käyneet oikeutta kerran Dublinin kaupungin syytettyä yritystä SER:n palauttamisesta veloittamisesta. (Enforcement of the WEEE Regulations by EPA 2008 ja EPA Prosecutions.)

## Öljypäästömaksu

Alusjätelain (300/1979) mukainen öljypäästömaksu määrätään maksettavaksi rajavartiolaitoksen päätöksellä öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä. Maksu määrääminen ei ole sidottu maksuvelvollisen tahallisuuteen tai tuottamukseen.<sup>45</sup> Päästöstä on oltava objektiivista näyttöä. Määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisestä päästöstä ei määrätä maksua (19 b § 1 mom.).

Aluksen omistajalle tai laivanisännälle määrättävän maksun suuruus määräytyy lain liitteenä olevan maksutaulukon mukaan. Arvioinnissa otetaan huomioon päästön määrä (litroissa) ja aluksen koko (bruttovetoisuus). Maksu voi teoriassa olla useita satoja tuhansia euroja. Maksua voidaan alentaa tai jättää kokonaan määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että päästö on johtunut hätä- tai onnettomuustilanteesta. Öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä.

Maksu voidaan panna täytäntöön vasta lainvoimaisena. Rajavartioston päätöksestä on 30 pv aikaa valittaa merioikeuteen (Helsingin käräjäoikeus), jonka päätöksestä voi edelleen valittaa hovioikeuteen (19 n §), ja sen ratkaisusta edelleen muutoksenhakuluvan kautta korkeimpaan oikeuteen. Lainvoimaiseksi tulleen öljypäästömaksun täytäntöönpanosta huolehtii oikeusrekisterikeskus.

Rajavartiosto on 1.4.2006 ja elokuun 2008 välisenä aikana tehnyt öljypäästömaksuja koskevia päätöksiä yhteensä 38. Maksuja on määrätty 17 tapauksessa ja maksut ovat vaihdelleet välillä 4 278 € – 17 112 €. Kahdeksasta päätöksestä on valitettu merioikeuteen. Merioikeus on vahvistanut neljä päätöstä, kumonnut yhden, kohtuullistanut yhtä ja alentanut yhtä päätöstä (yhteensä - 15 112 €).<sup>46</sup> Ainoastaan yhdestä

<sup>45</sup> HE 77/2005 vp

<sup>46</sup> Yksi jutuista odottaa hovioikeuden ratkaisua, jossa ensin käsiteltävä rikosprosessi on kesken.

merioikeuden päätöksestä on valitettu hovioikeuteen, jossa prosessi on vielä kesken. Käytännössä öljyhavaintoja on ollut huomattavasti enemmän (191 kpl). Määrättyjen maksujen alhaiseen määrään vaikuttavat mm. päästön lähteen yksilöimisen vaikeus vilkkaalla merialueella; kyseessä voi olla joku muu alus; kyse saattaa olla muusta kuin öljystä; päästö on saattanut olla peräisin maista tai päästöt ovat tapahtuneet Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella.<sup>47</sup> Öljypäästömaksun päästöjä ennaltaehkäisevät vaikutukset ovat kyseenalaisia. Viranomaisten mukaan päästöt näyttäisivät lukumääräisesti jopa lisääntyneen – laivat ovat "päästötaktisista syistä" tyhjentäneet öljyjään mereen pienemmissä erissä. Toisaalta päästöjen kokonaisvolyymien (litra) arvellaan pienentyneen. Yhtenä heikkoon ennaltaehkäisyyn vaikuttavana tekijänä pidetään taulukonmukaisten maksujen pienuutta – "inflaatiotarkistuksia" kaivataan jo nyt.<sup>48</sup> Maksutaulukko on kuitenkin laissa eikä asetuksessa, joten tarkistusten tekeminen on kankeaa.

## Tilaajan laiminlyöntimaksu

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) pyrkii edistämään yritysten välistä tasaista kilpailua. Laki velvoittaa julkisyhteisöt ja yritykset (tilaajat) selvittämään alihankkijoina toimivien yritysten taustoja ennen sopimuksen tekemistä (ks. tarkemmin lain 5 §).

Tilaajavastuulain toimeenpanoa tehostetaan laiminlyöntimaksulla (9 §), jonka määräämisperusteena on selvitysvelvollisuuden laiminlyönti (tai muu 9 §:ssä mainittu rikkomus). Maksun suuruus on vähintään 1 500 € ja enintään 15 000 €. Maksun suuruutta määritettäessä on otettava huomioon "selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo". Maksua alentavana tekijänä voidaan ottaa huomioon "tilaajan pyrkimys estää tai poistaa laiminlyönnin vaikutukset, korottavana tekijänä puolestaan "laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet". Maksun määrää työsuojelupiirin työsuojelutoimisto. Maksusta voi valittaa hallinto-oikeuteen. Maksun perimiseen sovelletaan lakia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007). Lain 3 §:n mukaan maksu voidaan panna täytäntöön heti sen määräämisen jälkeen ilman että se on lainvoimainen.

Vuonna 2007 Uudenmaan työsuojelupiirissä tehtiin 400 tilaajavastuulain mukaista tarkastusta.<sup>49</sup> Laiminlyöntimaksuja on määrätty vuoden 2007 tarkastuksia koskien 44 tilaajayritykselle. Koska laiminlyöntimaksu (1 500–15 000 €) on sopimuskohtainen, on yhdessä päätöksessä saattanut olla useita erillisiä maksuja samalle tilaajalle. Maksuja on määrätty vuonna 2007 yhteensä n. 190 000 €. Vuoden 2008 elokuuhun mennessä maksuja oli määrätty vain 14 (550 tarkastusta). Valituksia hallinto-oikeuteen on tähän mennessä tehty 19 kpl. Valitukset liittyvät siis joko vuoden 2007 tai 2008 laiminlyöntimaksupäätöksiin (yhteensä 58).

Valvovan viranomaisen näkökulmasta laiminlyöntimaksu on tehostanut tarkastustoimintaa. Vuoden 2008 tilastojen valossa (tapausten määrä laskenut) näyttäisikin siltä, että maksulla on ollut ennaltaehkäisevää vaikutusta. Ongelmaksi koetaan kuitenkin edelleen tilaajavastuulain tulkinnanvaraisuus liittyen selvitysten hankkimisvelvollisuuteen. Laiminlyöntimaksun määräämisen tueksi kaivataan yksiselitteisempää lainsäädäntöä.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Puhelin- ja sähköpostihaastattelu 13.8.2008, Martti Ant-Wuorinen, Rajavartiolaitoksen oikeudellinen osasto.

<sup>48</sup> Sähköpostihaastattelu 25.8.2008, kapteeniluutnantti Kai Laakso Rajavartiolaitos.

<sup>49</sup> Valvonta alkoi koko maassa elokuussa.

<sup>50</sup> Sähköpostihaastattelu 15.8.2008, Uudenmaan työsuojelupiirin tarkastaja Eveliina Forssell.

## Rikemaksu ja seuraamusmaksu

*Rahoitustarkastusta* koskevan lain (587/2003) mukaan rahoitustarkastus voi asettaa rikemaksun arvopaperimarkkinalain (495/1989) mukaisten - mm. raportointiin ja ilmoittamiseen liittyvien – velvoitteiden laiminlyönneistä. Rikemaksun suuruus on oikeushenkilölle 500–10 000 € ja luonnolliselle henkilölle 50–1 000 euroa. Rikemaksusta voi valittaa markkinaoikeuteen, ja sen päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rahoitustarkastuksen muutoksenhakuoikeus on kuitenkin luvanvarainen (26 e §).

Laissa on lisäksi säädetty *seuraamusmaksusta* (26 a §), joka on tarkoitettu astetta vakavampien rikkomusten ja laiminlyöntien valvonnan tehostamiseksi. Seuraamusmaksu on oikeushenkilölle 500–200 000 €, luonnolliselle henkilölle 100–10 000 €. Maksun määrää Rahoitustarkastuksen esityksestä markkinaoikeus, jonka päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Maksuseuraamusten käsittelyä markkinaoikeudessa on pyritty lain 26 b §:n avulla jouduttamaan: "Esityksen tai valituksen saavuttua markkinaoikeuteen asia on ennen käsittelyä valmisteltava markkinaoikeuden ylituomarin tai markkinaoikeustuomarin johdolla niin, että se voidaan viipymättä ratkaista." (2 mom). Valmistelun yhteydessä on kuitenkin varattava osapuolille tilaisuus "suullisesti tai kirjallisesti vastata esitykseen tai valitukseen" mutta "valmistelu voidaan päättää, vaikka asiaan osallinen ei ole antanut pyydettyä vastausta esityksen tai valituksen johdosta" (26 b § 3 mom.).

Lain voimaantulon jälkeen (2005) rikemaksuja on määrätty n 10 kpl. Summat ovat olleet muutamasta sadasta eurosta tuhansiin euroihin. Rahoitustarkastuksen päätöksistä ei ole valitettu markkinaoikeuteen. Rahoitustarkastus ei ole vielä tehnyt markkinaoikeudelle yhtään esitystä seuraamusmaksun määräämisestä. Viranomaisessa uudistusta pidetään pääosin hyvänä, koska tätä ennen oli käytössä vain rikosoikeudellisia keinoja. Uusilla hallinnollisia sanktioilla nähdään mahdollisesti olleen myös ennaltaehkäiseviä vaikutuksia, vaikka esimerkiksi rikemaksun enimmäismääriä pidetään varsin pieninä verrattuna muiden maiden vastaavaan sääntelyyn. Toisaalta rikkeen julkiseksi tuleminen onkin monelle alan toimijalle yleensä suurempi pelote kuin mahdollinen maksu.<sup>51</sup>

## Muita hallintomenettelyssä määrättäviä sanktioluonteisia maksuja

*Verotusmenettelylain* (1558/1995) 22 a §:ssä on säädetty tiedonantovelvollisen laiminlyöntimaksusta. Maksun määrää Verohallitus tai verovirasto. Maksun suuruus vaihtelee rikkeen vakavuudesta riippuen, suurin mahdollinen maksu on 15 000 €. Verohallituksen tai veroviraston päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, ja sen päätöksestä edelleen KHO:n.

*Tapaturmavakuutuslain* (608/1948) 36 §:n mukaan vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyönteelle työnantajalle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu. Vakuutusmaksujen saaja tapaturmavakuutuslaitos (TVL) voi periä työnantajilta määrän, joka vastaa kohtuulliseksi katsottua vakuutusmaksua enintään nelinkertaisena. Tätä varten TVL ylläpitää maksutaulukkoa, joka perustuu TVL:n riskimaksututkimukseen ja arvioon keskimääräisestä pidemmän aikavälin vakuutusmaksutasosta. Vakuutusmaksu on ulosottokelpoinen ilman päätöstä tai tuomiota – myös sanktioluonteisen korotuksen osalta (37 §).

<sup>51</sup> Puhelinhaastattelu 14.8.2008. Rahoitustarkastuksen rahoitusvalvoja Janne Häyrynen.

### Yhteenvetoa: hallinnollisen sanktiomaksun mahdollisuudet ja rajat

Hallintomenettelyssä määrättävä sanktioluonteinen maksu on parhaimmillaan valvontaa tehostava ja rikkomuksia ennaltaehkäisevä ohjauskeino. Valvonnan tehokkuusnäkökulma puoltaa määrältään riittävän suurta ja nopeasti täytäntöön pantavaa maksua. Sääntelyn on kuitenkin taattava myös maksuvelvollisen oikeusturva; ennen muuta maksuvelvolliselle on taattava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen maksun määräämistä ja oikeus hakea muutosta maksupäätökseen. Lisäksi maksun määräämisen edellytyksistä on säädettävä riittävän selkeästi ja täsmällisesti laissa. Seuraavassa muutamia sanktiomaksua koskevan säännösehdoitusten laadinnassa huomioon otettavia asioita.

*Maksun soveltamisala/määräämisperusteet.* Sanktioluonteisen maksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä,<sup>52</sup> joten maksun perusteista on säädettävä riittävän täsmällisesti lain tasolla. Maksun perusteita koskevalla sääntelyllä tarkoitetaan ensinnäkin niitä säännöksiä, joiden rikkomiseen maksuvelvollisuutta koskeva päätöksenteko nojaa. Hallinnollisesta sanktiomaksusta säädettäessä lähtökohtana on, että rikotut säännökset ovat mahdollisimman selkeitä ja rikkomisen on helposti näytettävissä toteen. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voidaan vain todeta viranomaisen rekisteritiedoista. Samoin tiedonantovelvollisuuden laiminlyöminen on useimmiten yksiselitteisesti viranomaisen todettavissa – tosin tiedonantovelvollisuuden laajuus voi lainsäädännön täsmällisyydestä riippuen olla joskus tulkinnanvarainen kysymys.

*Maksun määrä ja sen sääntely.* Tässäkin on pyrittävä selkeyteen ja täsmällisyyteen. Rikekohtaisesti määritelty kiinteä<sup>53</sup> tai teknisluontoisen kaavan mukaisesti määräytyvä<sup>54</sup> summa ei kuitenkaan ole ainoa vaihtoehto. Rikkeen luonnetta yleisemmin sanakääntein kuvaileva säännös voi myös toimia maksun määrän arvioinnin pohjana. Tällöin lakia soveltavalle viranomaiselle jää lopullinen harkinta maksun määrän suhteen.<sup>55</sup> Peukalosääntönä ts. on: Mitä suurempi maksun vähimmäis- ja enimmäismäärän välinen ero on, ja erityisesti mitä merkittävämpi enimmäissumma on, sitä täsmällisempää ja teknisluonteisempaa normikuvausta (säännöstä) on käytettävä. Eräs mahdollisuus voisi olla maksun sitominen laiminlyöjän edellisen tilikauden liikevaihtoon. Tällöin maksun määräävälle viranomaiselle ei jäisi harkintavaltaa, vaan maksu määrääminen olisi yksinkertainen laskutekninen suoritus.

*Maksupäätökseen liittyvä kuulemismenettely.* Toiminnanharjoittajan kuuleminen ennen maksun määräämistä on keskeinen mutta ei ehdoton oikeusturvavaatimus hallinnollisen sanktion määräämisessä. Esimerkiksi öljypäästömaksu voidaan alusjätelain (300/1979) mukaan poikkeuksellisesti määrätä omistajaa tai laivanisäntää kuulematta (ks. lain 19 h §). Yleisesti ottaen riittää, jos laissa säädetään mahdollisuudesta tulla kuulluksi kirjallisesti tai suullisesti ennen maksua koskevaa päätöstä. Toiminnanharjoittaja ei tällöin voi lykätä maksupäätöstä pakoilemalla.

*Valittamismahdollisuudet ja valitusreitti.* Öljypäästömaksun määräämisessä on valvontaviranomaisen maksupäätöksen jälkeen vielä kolme mahdollista valitusporasta: merioikeus, hovioikeus ja lopulta (luvanvaraisesti) korkein oikeus. Laajahkot oikeusturvatakuut ovat ymmärrettäviä kun otetaan huomioon se, että maksut

<sup>52</sup> PeVL 32/2005 vp.

<sup>53</sup> Ks. edellä Ruotsin ympäristökaaren mukainen ympäristösanktiomaksu.

<sup>54</sup> Ks. edellä öljypäästönmaksu.

<sup>55</sup> Ks. edellä tilaajan laiminlyöntimaksu.

voivat lain mukaan olla satoja tuhansia euroja. Öljypäästömaksun maksun osalta valitusreittiä voidaan pitää poikkeuksellisenä, koska valitustie ohjataan hallintoviranomaisten ratkaisuihin korkeimpaan oikeuteen. Perustuslakivaliokunta on vastaan tyypillisessä tilanteessa esittänyt muutoksia mm. rahoitustarkastuslain sanktiomaksusumaksuja koskevaan esitykseen, jossa niinikään markkinaoikeuden päätösten valitustieksi oli ehdotettu korkeinta oikeutta. Tällöin valittaminen olisi käytännössä rajoittunut yhteen instanssiin ja maksujen täytäntöönpano olisi näin tehostunut. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin esitystä tältä osin PL 21 §:n (oikeusturva) ja 98–99 §:n (tuomioistuinlaitoksen rakenne ja tuomioistuinten tehtävät) vastaisena.<sup>56</sup>

*Täytäntöönpano.* Ruotsin ympäristösanktiomaksu voidaan panna täytäntöön 30 päivän kuluessa sen tiedoksi antamisesta riippumatta siitä, onko maksua koskeva päätös saanut lainvoiman. Sama koskee Suomessa tilaajavastuulain mukaista laiminlyöntimaksua, johon sovelletaan julkisten maksujen täytäntöönpanoa koskevaa lakia. Sen sijaan esimerkiksi öljypäästömaksun osalta on nimenomaisesti säädetty, että täytäntöönpano vaatii lainvoimaisen ratkaisun. Eri ratkaisujen tehokkuutta tai oikeusturvaa painottava ero on varsin konkreettinen. Tehokkuusnäkökulmasta on käytännössä kysymys on siitä, joutuuko rikkomuksesta tilille kuukauden vai neljän vuoden päästä. Oikeusturvanäkökulmasta maksun suuruusluokka ratkaisee paljon: pienehköt maksut voidaan säätää täytäntöön pantavaksi ilman lainvoimaa, suurempien maksujen osalta vaaditaan lainvoimainen ratkaisu.

#### 4.4

### Jakelijan rinnakkainen vastuu

SER:n tuottajat eli tuotteiden valmistajat, maahantuoja ja välittäjät ovat ratkaisevasti riippuvaisia tuotteiden jakelijoista. Suomen lainsäädännössä jakelijoilla ei ole vastuuta jätehuollosta, ainoastaan osavastuu keräyksen järjestämisessä. Esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa jakelijoille voidaan asettaa kielto ottaa tuotetta jakeluun, jos tuottaja ei kykene osoittamaan rekisteröitymistään tuottajatiedostoon. Tällainen kielto on oikeusturvanäkökulmasta varsin raju. Etenkin jos ko. tuote täyttää kaikki lainsäädännön asettamat ympäristö- ja turvallisuusvaatimukset, tuottajaan tai jakelijaan kohdistuva kielto laskea tuote markkinoille ei olisi oikeassa suhteessa rikkomukseen laatuun. Kielto voisi olla perustaltavissa vain jos tuotteesta aiheutuu haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Tuottajavastuunalaisten tuotteiden jakelijoita voitaisiin kuitenkin hyödyntää tuottajien valvonnassa esimerkiksi säätämällä toissijaisesta/rinnakkaisesta tuottajavastuusta: jos tuotteen valmistaja tai maahantuoja ei olisi ilmoittautunut tuottajatiedostoon ja tuotteiden jakelija tästä huolimatta ottaisi tuotteen myyntiin ja laskisi niitä markkinoille, tuottajavastuu siirtyisi jakelijoille. Tällöin ts. jakelija vastaisi markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta samassa laajuudessa kuin tuottaja olisi lain mukaan velvollinen vastaamaan. Toissijainen vastuu ei kuitenkaan poistaisi alkuperäisen tuottajan jätehuoltovastuita, vaan jakelija tulisi tuottajan ohella uudeksi vastuulliseksi.

Säännöksen tarkoituksena olisi motivoida jakelija valvomaan, että tuottaja on rekisteröitynyt asianmukaisesti tuottajarekisteriin. Käytännössä valvonta olisi helppo järjestää joko niin, että valmistaja/maahantuoja esittäisi jakelijalle viranomaisen antaman rekisteröintitodistuksen, tai vaihtoehtoisesti jakelija voisi tarkistaa suoraan viranomaisen ylläpitämästä julkisesta rekisteristä, onko valmistaja tai maahantuoja hyväksytty tuottajatiedostoon.

<sup>56</sup> PeVL 137/2004 vp.

Jakelijan rinnakkainen vastuu jätehuollosta olisi valvontakeinona oleellisesti järkevämmässä suhteessa tuottajan ja valmistajan laiminlyöntiin kuin markkinoille asettamista koskeva kiello. Samalla se olisi tavoitteen eli vapaamatkustuksen ehkäisemisen kannalta todennäköisesti yhtä tehokas.



## 5 Päätelmiä ja toimenpide-ehdotuksia

1. Säädetään tuottajavastuujätteitä koskevan riippumattoman tietojärjestelmän (clearing house) perustamisesta. Tämän clearing housen tulisi olla julkisen vallan omistama ja ohjaama (ympäristöministeriö tai Pirkanmaan ympäristökeskus), mutta yksityisen operoima ja tuottajien (tuottajayhteisöjen) rahoittama. Kaikilla tuottajilla olisi lakiin perustuva velvollisuus liittyä clearing housen jäseniksi ja luovuttaa sille sen tarvitsemat tiedot. Lainsäädäntöä laadittaessa tulisi hyödyntää erityisesti Norjan ja Tanskan lainsäädäntöä ja kokemuksia sekä Teknologiateollisuuden toimesta tehtyä pohjatyötä clearing house -tietojärjestelmän laatimiseksi.

Clearing housen tehtäviksi tulisi säätää:

- Tuotteiden valmistamista sekä maahantuontia ja maasta vientiä koskevien tietojen kokoaminen.
- Tuotteiden keräystä, uudelleenkäyttöä, muuta hyödyntämistä ja loppukäsittelyä koskevien tietojen vastaanotto ja säilyttäminen.
- Tuottajien vastuuosuuksien määrittäminen kerättyjen tietojen perusteella ja vastuuosuuksien antaminen (pyynnöstä) tiedoksi tuottajille ja tuottajayhteisöille.
- Vapaamatkustajien identifiointi ja ilmoittaminen Pirkanmaan ympäristökeskukselle.

Vaikka vastuunjakoa usean samalla alalla toimivan tuottajayhteisön välillä selkiyttämään pyrkivän clearing housen teemaa on lähestytty tässä työssä erityisesti sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajavastuun näkökulmasta, tarkastelun tulokset ovat sovellettavissa myös muille tuottajavastuun aloille. Kokemusten karttuessa olisi tarpeen mukaan velvoitettava vastaavan järjestelmän perustamisesta myös muilla tuottajavastuualoilla.

2. Tuottajavastuujätteen keräyksen tehostamiseksi tulisi laajentaa ja täsmentää keräystä koskevia lainsäädännöllisiä velvoitteita. Jakelijoiden keräystä koskevat velvoitteet ovat selkeät. Sen sijaan tuottajia koskevan keräysvelvoitetta voidaan täsmentää esim. säätämällä asukastiheyteen suhteutettu määrällinen keräyspistevelvoite. Toinen – ja osittain rinnakkainen – keino voisi olla kunnan keräysvelvoitteesta säätäminen. Kunnalla olisi Norjan mallin mukainen keräysvelvoite asumisessa syntyvän jätteen osalta. Tässä mallissa ongelmana on kustannusten jakaminen – tulisiko kustannukset jättää kunnalle vai pitäisikö tuottajayhteisöt velvoittaa (tuottajavastuuperiaatteen mukaisesti) maksamaan kuntien keräyskustannukset? Kunnan keräysvelvoitteen mielekkäys tosin on riippuvainen yhdyskuntajätehuoltoa koskevasta kokonaisratkaisusta.

3. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee harkita jakelijoiden rinnakkaisesta tuottajavastuusta säättämistä: jos tuote laskettaisiin markkinoille ilman että valmistaja tai maahantuoja on rekisteröity tuottajatiedostoon, jakelija vastaisi ko. tuotteiden jätehuollosta yhdessä tuottajan kanssa. Hallinnollisesti sääntely olisi helppo toteuttaa – jakelija tarkastaisi rekisteröitymisen viranomaisen verkkosivuilta. On oletettavaa, että säännös vähentäisi vapaamatkustamista. Toisaalta jakelijan rinnakkaisen vastuun tarvetta on tarkasteltava suhteessa muihin samaa päämäärää toteuttaviin keinoihin: jos clearing house järjestelmästä ja sanktiomaksusta on säännökset, jakelijan rinnakkaisesta vastuusta säättämiselle ei ole enää välttämättä perusteita.

4. Lakiuudistuksen yhteydessä tulisi säätää hallinnollisesta sanktiomaksusta. Sanktiomaksun soveltaminen tulisi pääosin rajata helposti todennettavien viranomaisvelvoitteiden – kuten ilmoituksen tekemistä tai tiedonantovelvollisuuden noudattamatta jättämisvelvollisuuden – laiminlyöntiin. Sanktiomaksulle saattaa tosin olla laajempaa tarvetta mm. ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisten vastaavien velvoitteiden valvonnassa. Sanktiomaksun tulisi olla riittävän suuri, jotta sillä olisi tehoa. Maksun määrää voitaisiin sitoa laiminlyöjän liikevaihtoon. Maksun tehokkuuden takaamiseksi se tulisi voida panna täytäntöön ilman lainvoimaista päätöstä.

## LÄHTEET

### Haastattelut ja havainnointi

Johanna Alakerttula, Pasi Halme, Annukka Lagerstam, Susanna Ollila ja Teemu Virtanen (ryhmäkeskustelu), Pirkanmaan ympäristökeskus, 24.6.2008<sup>57</sup>  
Matti Ant-Vuorinen, Rajavartiolaitoksen oikeudellinen osasto, puhelinkeskustelu sekä lisäksi vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 13.8.2008  
Eveliina Forssell (puhelinkeskustelu), Uudenmaan työsuojelupiiri, 15.8.2008  
Heidis Holstad Frantzen, Statens forurensningstilsyn (Norja), vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 4.8.2008  
Guro Kjørsvik Husby, Elretur, markkinointi- ja viestintäjohtaja, vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 30.9.2008  
Janne Häyrynen (puhelinkeskustelu), Rahoitustarkastuksen rahoitusvalvoja, 14.8.2008  
Håkon Jentoft, Avfall Norge, toimitusjohtaja vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 2.10.2008  
Juha Kaila (puhelinkeskustelu), TKK, 16.9.2008  
Kai Laakso, Rajavartiolaitos, vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 22.8.2008  
Hannu Laaksonen, ympäristöministeriö, 28.8.2008  
Peter Malmström, Teknologiateollisuus ry, 25.6.2008  
Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto, 10.7.2008  
Chris van Rossem (puhelinkeskustelu), IIIIE, 9.7.2008  
Ole Strøm, Elretur (Norja), vastannut sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin 17.9.2008.  
Naoko Tojo (puhelinkeskustelu), IIIIE, 4.7.2008

### JÄLKI-työryhmän tuottajavastuujaojen kokoukset 29.4., 22.5., 9.6., 18.6., 20.8., 3.9. ja 24.9.

### Kirjallisuus

Dalhammar, Carl (2007) An emerging product approach in environmental law. Incorporating the life cycle perspective. Lund: International Institute for Industrial Environmental Economics. IIIIE Dis-sertations 2007: 3.  
Euroopan yhteisöjen komissio (2001) Vihreä kirja yhdenmetyistä tuotepolitiikasta. KOM (2001)68. Saatavilla osoitteessa [http://europa.eu.int/eur-lex/fin/com/gpr/2001/com2001\\_0068fi01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fin/com/gpr/2001/com2001_0068fi01.pdf)  
Euroopan yhteisöjen komissio (2003) Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Yhdenmetyistä tuotepolitiikka. Elinkaariajattelu politiikan perustana. Bryssel, 18.6.2003. KOM(2003) 302 lopullinen.  
Euroopan yhteisöjen komission sivusto ns. paremmasta sääntelystä (better regulation) [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)  
Gunningham, N. & Sinclair, D: Partnerships, Management Systems and the Search for Innovative Regulation in the Vehicle Body Shop Industry. Business Strategy and the Environment, 20002, Vol. 11, 236-253.  
Jylhä, Miia: Tuottajan vastuu huonekaluteollisuudessa. Tapaustutkimus kahdesta huonekalualan yrityksestä. Helsingin yliopisto, Bio- ja ympäristötieteiden laitos. Pro gradu -työ, syyskuu 2004. Saatavilla osoitteessa <http://www.helsinki.fi/biosci/environment/opinnaytteet/2000/2004-Jylha.pdf> Viitattu 20.8.2008.  
Kautto, Petrus & Melanen, Matti & Saarikoski, Heli & Ilomäki, Mika & Yli-Kauppila, Hannele: Suomen jätepolitiikan ohjauskeinot - vaikutukset, vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, 2000. Suomen ympäristö 430.  
Kautto, Petrus & Heiskanen, Eva & Melanen, Matti: Pyrkimys ympäristömyötäisiin tuotteisiin. Tapaustutkimus viidestä kansainvälisestä suomalaisyrityksestä. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, 2002. Suomen ympäristö 530.  
Kautto, Petrus: New instruments – old practices? The implications of environmental management systems and extended producer responsibility on design for the environment. Business Strategy and the Environment, 2006, Vol. 15, No. 6, p. 377–388.  
Karjalainen, Miisa (2008) Ruotsi. Teoksessa Hollo, Erkki J. (toim.): Katsaus eräiden EU-maiden jätelain-säädäntöön. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2008. Ympäristöministeriön raportteja 23/2008.  
Keravuori-Rusanan, Marietta (2008): Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Editat.

<sup>57</sup> Erityisesti Teemu Virtanen Pirkanmaan ympäristökeskuksesta on antanut tekijöiden käyttöön myös tilastoja ja muuta hyödyllistä informaatiota sekä kommentoinut työtä sen eri vaiheissa, mistä kiitokset.

- Kotro, Minna-Kristiina: Tuottajan vastuu jätehuollossa – suomalaiset järjestelmät ja kokemuksia muista maista. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, 1999. Suomen ympäristökeskuksen moniste 154.
- Lindhqvist, Thomas: Extended producer responsibility in cleaner production. Policy principle to promote environmental improvements of product systems. Lund: Lund University, The International Institute for Industrial Environmental Economics, 2000. IIIIE Dissertations 2000:2.
- Pira & Ecolas (2005) Study on the implementation of the Packaging Directive and options to strengthen prevention and re-use. Final Report. Saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/packaging/050224\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf)
- Pirjatanniemi, Elina (2005) Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien mahdollisuudet ja rajat. Helsinki: Edita.
- Reina, Kimmo: Tuottajavastuusta erityisesti pakkausjätteiden jätehuollossa. Teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkielmia II 1999. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 33, 6–119.
- Røine, Kjetil (2005): Industrial implementation of extended producer responsibility in an industrial ecology Perspective. The case of plastic packaging in Norway. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology, 2006.
- Rossem, Chris van & Tojo, Naoko & Lindhqvist, Thomas (2006a): Extended Producer Responsibility. An examination of its impact on innovation and greening products. Report commissioned by Greenpeace International, Friends of the Earth and the European Environmental Bureau (EEB).
- Rossem, Chris van & Tojo, Naoko & Lindhqvist, Thomas (2006b): Lost in Transposition? A study of the implementation of Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive. Report commissioned by Greenpeace International, Friends of the Earth and the European Environmental Bureau (EEB).
- Sander, Knut & Schilling, Stephanie & Tojo, Naoko & Rossem, Chris van & Vernon, Jan & George, Carolyn (2007) The Producer Responsibility Principle of the WEEE Directive. Final Report. Saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/final\\_rep\\_okopol.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/final_rep_okopol.pdf)
- Savage, Matthew & Ogilvie, Steve Slezak, Jozsef & Artim, Eniko & Lindblom, Josefine & Delgado, Luis (ed.) (2006) Implementation of the Waste Electric and Electronic Equipment Directive in the EU. Seville: European Commission Directorate-General Joint Research Centre. Saatavilla osoitteessa <http://www.jrc.es/publications/pub.cfm?id=1408>.
- Scheer, D. & Rubik, F. (eds.) 2006 Governance of Integrated Product Policy. In search of sustainable production and consumption. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2001.
- Tojo, Naoko: Analysis of EPR policies and legislation through comparative study of selected EPR programmes for EEE-Based on the in-depth study of a Japanese EPR regulation. Lund: IIIIE, 2000. IIIIE Communications 2000:10.
- Tojo, Naoko: Effectiveness of EPR programme in design change. Study of the Factors that Affect the Swedish and Japanese EEE and Automobile Manufacturers. Lund: IIIIE, 2001. IIIIE Communications 2001:19.
- Tojo, Naoko: EPR programmes: Individual versus collective responsibility: Exploring various forms of implementation and their implication to design change. Lund: IIIIE, 2003. IIIIE Reports 2003:8.
- Tojo, Naoko: Extended producer responsibility as a driver for design change – utopia or reality? Lund: IIIIE, 2004. IIIIE Dissertations 2004:2.
- Valtioneuvosto: Kohti kierrätysyhteiskuntaa. Valtioneuvoston 10.4.2008 hyväksymä valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Saatavilla osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=83458&lan=FI>
- Valtioneuvosto: Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2006. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Veerman, Kees: Revised Stance on Producer Responsibility in Waste Policy in the Netherlands. Teoksessa OECD: Economic Aspects of Extended Producer Responsibility. Paris: OECD, 2004. p. 135–149.
- Westerlund, Staffan: Miljörättsliga grundfrågor 2.0. Björklunge: Ämyra förlag, 2003.

**Tekstissä mainitut säädökset ovat saatavilla Valtion säädöstietopankista osoitteesta <http://www.finlex.fi/>.**

## Maakatsaukset

### Norja:

- COWI AS (<http://www.cowi.no/menu/home/Pages/home.aspx>).
- EE-registeret (<http://www.eeregisteret.no/ShowHTML.aspx?file=Hjem.htm>).
- Elretur (<http://www.elretur.no/ENdefault.asp>)
- FOR 2004-06-01 nr 930: Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) (<http://www.lovdata.no/for/sf/md/xd-20040601-0930.html>).

Norsas AS (the Norwegian Resource Centre for Waste Management and Recycling, <http://www.norsas.no/norsas/main.nsf>)  
Statens forurensningstilsyn: EE-registeret. Årsrapport 2007. Oslo: Statens forurensningstilsyn, 2008. Statens forurensningstilsyn 2392/2008. Saatavilla osoitteessa <http://www.sft.no/publikasjoner/2392/ta2392.pdf>

## **Tanska:**

WEEE-System (ks. <http://www.weeesystem.dk/ShowContent.aspx?PageID=29&MenuID=33>)  
WEEE\_system maksut: <http://www.weeesystem.dk/files/Charges%20med%20logo%202007.pdf>  
WEEE-System: WEEE Statistics 2007. Denmark. WEEE-System, September 2008 ([http://weeesystem.composite.net/media\(100,1030\)/WEEE-Statistics\\_2007\\_-\\_Denmark.pdf](http://weeesystem.composite.net/media(100,1030)/WEEE-Statistics_2007_-_Denmark.pdf)).

## **Saksa:**

EAR (Elektro-Altgeräte Register) <http://www.stiftung-ear.de/> Viitattu 14.7.2008.  
EAR: Hilfen rund um den Garantienachweis (EAR:n tarkempia ohjeita rahallisen takuun toteuttamises-  
ta) 11.9.2006. [http://www.stiftung-ear.de/e1767/e1775/e1916/e2225/050901HilfenrundumdenGarantienachweis\\_ger.pdf](http://www.stiftung-ear.de/e1767/e1775/e1916/e2225/050901HilfenrundumdenGarantienachweis_ger.pdf) Viitattu 14.7.2008.

## **Itävalta:**

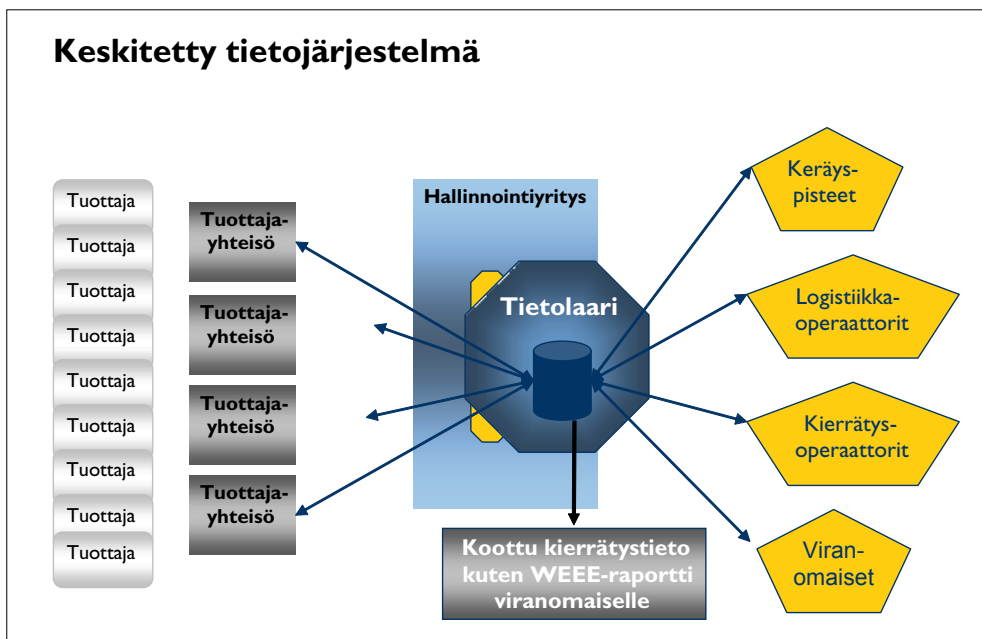
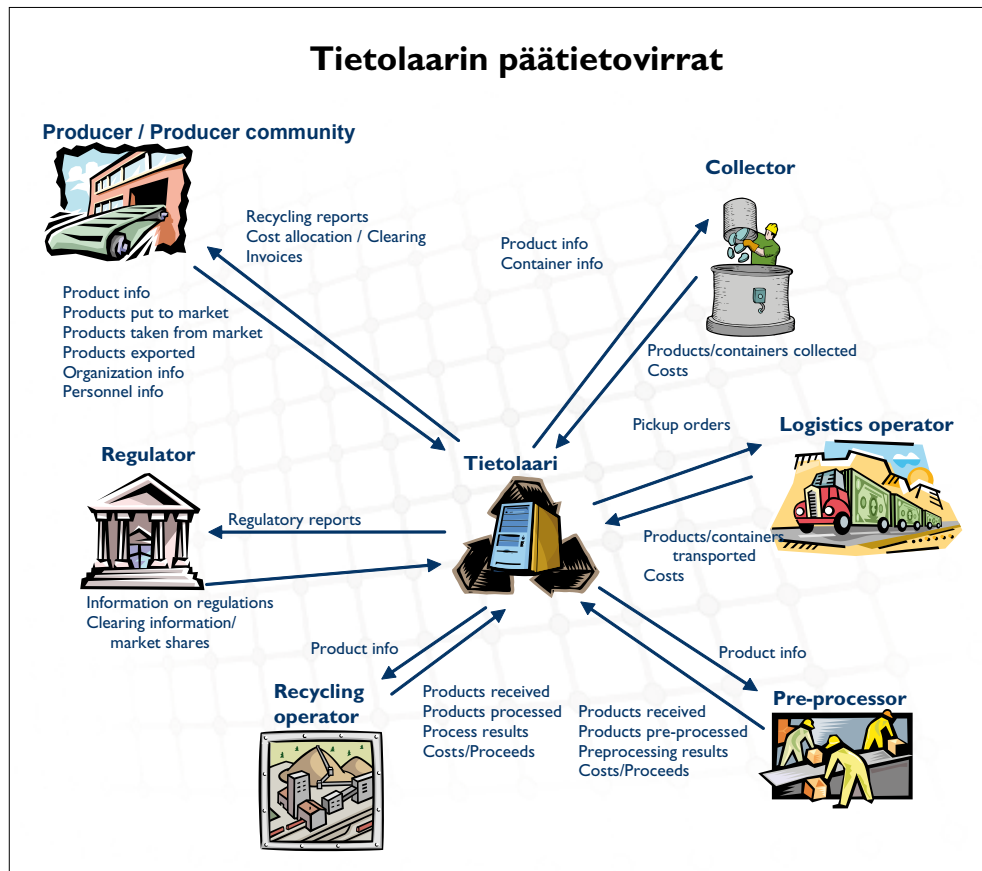
Implementation of the Waste Electric and Electronic Equipment Directive in the EU. JRC. 2006. <http://www.jrc.es/publications/pub.cfm?id=1408> Viitattu 18.7.2008.  
Eag-VO Elektroaltgeräteverordnung, BGBl II Nr. 121/2005  
<http://www.bundesabfallwirtschaftsplan.at/filemanager/download/13544/> Viitattu 18.7.2008.  
Perchards 2007: WEEE Legislation and Compliance in 27 EU Member States  
[http://www.weee-forum.org/att/literature/2007\\_WEEE%20summary\\_Perchards.pdf?weeeforum=ff5dad3b73d3986c080662e85b26d9b](http://www.weee-forum.org/att/literature/2007_WEEE%20summary_Perchards.pdf?weeeforum=ff5dad3b73d3986c080662e85b26d9b) Viitattu 18.7.2008.  
Elektroaltgeräte Koordinierungsstelle Austria GmbH <http://www.eak-austria.at/> Viitattu 18.7.2008.  
EAK:n toimintakertomus 2007  
<http://www.eak-austria.at/presse/Taetigkeitsbericht%202007.pdf> Viitattu 18.7.2008.  
EAK:n toimintakertomus 2006  
<http://www.eak-austria.at/presse/Taetigkeitsbericht%202006.pdf> Viitattu 18.7.2008.  
EAG Benutzerhandbuch [https://secure.umweltbundesamt.at/edm\\_portal/EAG\\_Handbuch\\_v2.zip](https://secure.umweltbundesamt.at/edm_portal/EAG_Handbuch_v2.zip)  
Viitattu 18.7.2008.

## **Irlanti:**

Irlannin WEEE-lainsäädäntö (SI 340/2005) <http://www.irishstatutebook.ie/2005/en/si/0340.html>  
Viitattu 11.8.2008  
Irlannin WEEE-lainsäädäntö (290/2005) <http://www.irishstatutebook.ie/2005/en/si/0290.html> Viitattu 11.8.2008  
Irlannin jätelaki (1996) <http://www.irishstatutebook.ie/1996/en/act/pub/0010/> Viitattu 11.8.2008  
WEEE Blackbox <https://www.weeeblackbox.ie/> Viitattu 6.8.2008.  
EPA Ireland: Enforcement of WEEE Regulations, heinäkuu 2008  
<http://www.epa.ie/downloads/pubs/waste/weee/epa%20enforcement%20of%20the%20weee%20regulations.pdf> Viitattu 6.8.2008.  
EPA Ireland: Prosecutions 2008  
<http://www.epa.ie/whatwedo/enforce/prosecute/> Viitattu 7.8.2008.  
EPA Prosecutes System Video Limited  
<http://www.epa.ie/whatwedo/enforce/prosecute/name,24762,en.html> Viitattu 7.8.2008.  
EPA Ireland: Prosecutions 2006  
<http://www.epa.ie/whatwedo/enforce/prosecute/2006/> Viitattu 7.8.2008.  
EPA Prosecutes Boots Retail (Ireland) Ltd.  
<http://www.epa.ie/whatwedo/enforce/prosecute/2006/name,14053,en.html> Viitattu 7.8.2008.  
EPA Prosecutes Argos Distributors (Ireland) Ltd.  
<http://www.epa.ie/whatwedo/enforce/prosecute/2006/name,14064,en.html> Viitattu 7.8.2008.  
The WEEE Regulations In Ireland – Who Does What?  
<http://www.epa.ie/downloads/advice/waste/weee/name,11952,en.html> Viitattu 6.8.2008.  
PEC Solutions / The Goodbye Chain Group: Summary of Penalties WEEE/RoHS  
<http://www.goodbyechain.com/pdf/weeerohsfines.pdf> Viitattu 11.8.2008

## Liite I

### Tuottajavastuuta koskevan tietojärjestelmän (Clearing house) toimintaperiaatteet



## KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika Kesäkuu 2009		
Tekijä(t)	Petrus Kautto, Jussi Kauppila, Kirsi-Marja Lonkila			
Julkaisun nimi	Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 15/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	Raportissa tarkastellaan ns. tuottajavastuujärjestelmiä suomen jätehuollossa. Tuottajavastuujärjestelmien toimivuuden kannalta keskeisiksi ongelmiksi arvioidaan mm. tuottajien keskinäisen vastuunjaon epätasaisuus sekä ns. vapaamatkustus. Raportissa ehdotetaan mm. lakiin perustuvan clearing house järjestelmän perustamista tuottajien keskinäisen vastuunjaon täsmentämiseksi. Vapaamatkustuksen vähentämiseksi ehdotetaan lisäksi hallinnollisen sanktiomaksun käyttöönottoa mm. tilanteissa, joissa tuottaja ei tee ilmoitusta tuottajarekisteriin tai antaa viranomaiselle virheellisiä tietoja.			
Asiasanat	tuottajavastuu, jätehuolto			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3492-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	Sivuja 55	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

## PRESENTATIONSBLAD

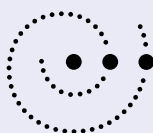
Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Juni 2009		
Författare	Petrus Kautto, Jussi Kauppila, Kirsi-Marja Lonkila			
Publikationens titel	Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus (Producentansvar vid avfallshantering)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 15/2009			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	I rapporten behandlas producentansvar i finsk avfallshantering. Oklar ansvarsindelning samt den så kallade "free riding" anses vara de största problem för producentansvarssystemets funktion. I rapporten föreslås att en lagstadgad clearing house borde grundas för att möjliggöra en noggrannare indelning av ansvar mellan producenter. För att minska "free riding", föreslås det att en sanktionsavgift upptas i bland annat situationer, där producenten inte anmäler sig till producentregister eller ger felaktiga uppgifter till myndigheter.			
Nyckelord	producentansvar, avfallshantering			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3492-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 55	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009			



## DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection		<i>Date</i> June 2009	
<i>Author(s)</i>	Petrus Kautto, Jussi Kauppila, Kirsi-Marja Lonkila			
<i>Title of publication</i>	<b>Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus</b> (Producer responsibility in waste management)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 15/2009			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	In the report, Finnish system for the so-called extended producer responsibility is analysed. Unclear division of responsibility between producers and so-called free riding are seen as key problems for the function of producer responsibility. A clearing house mechanism is proposed in order to specify the division of financial responsibilities between producers. Moreover, to tackle free riding, a sanction fee is proposed to be collected when, for instance, producers fail to register in the producer register or give false information to authorities.			
<i>Keywords</i>	producer responsibility, waste management			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-3492-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 55	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	<i>Price (incl. tax 8 %)</i>
<i>For sale at/ distributor</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2009			

Raportissa tarkastellaan ns. tuottajavastuujärjestelmiä suomen jätehuollossa. Tuottajavastuujärjestelmien toimivuuden kannalta keskeisiksi ongelmiksi arvioidaan mm. tuottajien keskinäisen vastuunjaon epätasällisyys sekä ns. vapaamatkustus. Raportissa ehdotetaan mm. lakiin perustuvan clearing hous järjestelmän perustamista tuottajien keskinäisen vastuunjaon täsmentämiseksi. Vapaamatkustuksen vähentämiseksi ehdotetaan lisäksi hallinnollisen sanktiomaksun käyttöönottoa mm. tilanteissa, joissa tuottaja ei tee ilmoitusta tuottajarekisteriin tai antaa viranomaiselle virheellisiä tietoja.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT